

Françoise SARTORIO
Eric SAGALOVITSCH
Christophe LONQUEUE

Avocats associés

En collaboration avec :

Bertrand VIOLETTE
Blaise EGLIE-RICHTERS
Alexandre GABARD
Olivier SAVIGNAT
Marine GARNIER
Vincent DRAIN
Agnès SINDOU-FAURIE

Avocats au Barreau de PARIS

<p style="text-align: center;">ÉTUDE DE FAISABILITE D'UN PORT DE PLAISANCE A BRETIGNOLLES-SUR-MER</p>

La Ville de Brétignolles-sur-Mer envisage la création d'un port de plaisance à flot de 700 anneaux pour un coût estimé à plus de 18 millions d'euros. Ce port de plaisance serait situé à l'intérieur des terres et serait en partie construit à l'emplacement actuel du bassin d'eau de mer artificiel et sur des prairies en partie inondables.

La Ville de Brétignolles-sur-Mer a déjà engagé certaines démarches pour la réalisation de ce projet. Outre une étude technique effectuée par la société SOGREAH en 2002 qui a permis de dessiner les contours du projet, elle a souhaité se faire assister dans la réalisation de cet aménagement par la DDE de Vendée.

Bien qu'une majorité d'administrés soit favorable à ce projet, la municipalité est consciente des effets prévisibles sur l'environnement visuel et écologique de ce nouveau port et du risque contentieux que cela sous-entend. Elle souhaite être en mesure d'appréhender les obstacles juridiques susceptibles de contrarier la réalisation de son projet et avoir un aperçu exhaustif de l'ensemble de la réglementation applicable à sa création.

En effet, si conformément à l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, la commune est compétente pour la gestion des ports de plaisance et est maître d'ouvrage des travaux de création et d'extension des infrastructures portuaires, ce transfert de compétence n'est pas absolu. L'Etat a conservé la maîtrise de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi en matière portuaire, **il a seul le pouvoir de décider de la création ou de l'extension des ports de plaisance**. C'est le représentant de l'Etat dans le Département qui exerce ce pouvoir, soit directement, en l'absence de schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), soit indirectement en présence de ces documents élaborés par lui, qui ont pour objet, conformément à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 et de l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme, de fixer les zones de création et d'extension des ports.

En effet, la loi de 1983 a précisé qu'en l'absence de schéma de mise en valeur de la mer, « les décisions de création et d'extension de port sont prises par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés. »

EN L'ESPECE, aucun SMVM n'a été approuvé dans le Département, par conséquent, la Ville de Brétignolles-sur-Mer ne peut décider seule de la création du port de plaisance. Seul le Préfet du Département sera en mesure de prendre la décision finale de création du port.

La Ville de Brétignolles-sur-Mer, par l'intermédiaire de son Maire, est en revanche compétente pour initier le projet et pour mener à bien son instruction en application des dispositions combinées des articles R. 611-3 et R. 614-1 du Code des Ports Maritimes.

C'est en effet sur la base de l'instruction que le Préfet se prononcera sur l'opportunité de la création du port. En cas de contestation de sa décision, le juge administratif sera lui aussi en mesure de se prononcer sur la légalité de cette décision en se fondant sur la procédure diligentée et notamment sur les avis recueillis et les études effectuées par la Ville de Brétignolles-sur-Mer.

Il revient donc à cette dernière de prendre en compte l'ensemble des contraintes juridiques susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation de son projet. Ces nombreuses contraintes légales et réglementaires ont d'inégales implications ; elles peuvent avoir des conséquences sur la faisabilité du projet ou bien, pour la plupart d'entre elles, imposer des contraintes procédurales complémentaires.

Les contraintes juridiques à prendre en compte sont de plusieurs types :

- ⇒ les contraintes urbanistiques qui supposent la compatibilité du projet avec les documents de planification en vigueur,
- ⇒ les contraintes imposant la prise en compte de la nature c'est-à-dire de la faune, de la flore et les paysages et tout particulièrement celles spécifiques aux espaces littoraux naturels issues de la loi littoral telles que codifiées dans le code de l'environnement et dans le code de l'urbanisme,

- ⇒ les contraintes portant sur la préservation du patrimoine culturel,
- ⇒ les contraintes imposant des obligations d'information de l'administration elle-même et des administrés en raison de l'impact prévisible du projet sur l'environnement,
- ⇒ les contraintes résultant de la protection des ressources en eau,
- ⇒ les contraintes relatives à la domanialité publique et notamment à la délimitation du périmètre portuaire ;
- ⇒ enfin, nous énoncerons brièvement les obligations procédurales de création d'un port de plaisance telles qu'elles sont énoncées dans le code des ports maritimes, en insistant tout particulièrement sur les incidences des nombreuses consultations exigées.

Ces différentes contraintes seront analysées successivement.

PLAN DE L'ETUDE DE FAISABILITE JURIDIQUE D'UN PORT DE PLAISANCE A BRETIGNOLLES-SUR-MER

<u>Chapitre I : L'obligation de compatibilité du projet de port de plaisance avec les documents d'urbanisme en vigueur</u>	6
<u>Chapitre II : L'obligation de prise en compte de la nature et des espaces naturels littoraux</u>	9
<u>1 – Les outils généraux de protection</u>	9
A) <u>La protection des espèces</u>	10
1 - <u>La protection résultant d'interdictions (art. L.411-1 et s du Code de l'environnement anciennement article L.211-1 du code rural)</u>	10
2 - <u>Les activités et comportements interdits</u>	10
B) <u>La protection de certaines zones ou sites naturels</u>	13
1 - <u>Les sites et monuments naturels</u>	13
2 - <u>Les protections foncières : les espaces naturels sensibles et les acquisitions du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres</u>	14
3 - <u>L'arrêté de protection de biotopes</u>	14
4 - <u>Les réserves</u>	15
a. <u>Les réserves naturelles</u>	15
b. <u>Les autres réserves</u>	15
5 - <u>Les inventaires permettant d'avoir une meilleure connaissance du vivant</u>	19
a. <u>Les ZICO</u>	19
b. <u>Les Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)</u>	19
<u>2 - La prise en compte des contraintes issues de la loi littoral</u>	21
A) <u>Les dispositions de la loi littoral de protection des atteintes au rivage</u>	22
1 - <u>Le régime général de protection issu de l'article 27 de la loi littoral</u>	22
2 - <u>Dispositions de la loi littoral visant à réduire l'impact de la création d'un port sur le rivage</u>	24
B) <u>Mesures tendant à limiter l'urbanisation du littoral</u>	24
1 - <u>La préservation de certains espaces remarquables (article L 146-6 du Code de l'urbanisme)</u>	26
a. <u>Les éléments d'appréciation du caractère remarquable d'un site</u>	28
b. <u>Application des critères en l'espèce</u>	36
2 - <u>Conformité du projet de port de plaisance avec les règles énoncées à l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme</u>	50
a. <u>Dans la zone des 100 mètres</u>	51
b. <u>L'urbanisation limitée des espaces proches du rivage</u>	54
3 - <u>Conformité avec les articles L. 146-2 du code de l'urbanisme</u>	57

<u>Chapitre III : LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT CULTUREL</u>	59
<u>1 – La protection étroite : les monuments historiques</u>	59
<u>2 – La protection élargie</u>	60
A) Les secteurs sauvegardés.....	60
B) Les Z.P.P.A.U.P.....	60
<u>3 - L'archéologie préventive</u>	60
<u>Chapitre IV : Contraintes portant sur l'information et la participation des citoyens</u>	62
<u>1 - L'étude d'impact</u>	62
<u>2 – La participation des administrés</u>	63
A) la concertation prévue a l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme	63
B) L'enquête publique.....	64
<u>Chapitre V : Contraintes relatives à la protection de l'eau et des milieux aquatiques</u> ..	66
<u>1 - L'obligation de conformité du projet avec les dispositions du SDAGE Loire - Bretagne</u>	66
A) Préconisations relatives aux zones humides.....	67
B) Préconisations relatives aux Ports.....	67
<u>2 - La police de l'eau</u>	68
<u>3 - Procédure éventuelle de déclaration d'intérêt général</u>	70
<u>4 - Mesures relatives à la qualité des eaux</u>	70
<u>5 - Prise en compte du risque naturel relatif aux inondations</u>	70
<u>Chapitre VI : Contraintes relatives a la domanialité publique et a la délimitation du périmètre du port projeté</u>	72
<u>1 – Le Transfert de gestion</u>	72
<u>2 – Délimitation du port et activités autorisées dans le périmètre du port</u>	73
<u>Chapitre VII : Contraintes liées à la procédure résultant du Code des ports maritimes et obligations de consultations</u>	75
<u>En conclusion et en résumé :</u>	77
<u>Annexe 1 : liste des espèces végétales protégées dans la Région des Pays de la Loire</u> ..	82
<u>Annexe 2 : Sites Natura 2000 situés à proximité du projet</u>	83
<u>Annexe 3 : Inventaires floristiques et faunistiques de la zone concernée par le projet (ZICO et ZNIEFF)</u>	84

CHAPITRE I : L'OBLIGATION DE COMPATIBILITE DU PROJET DE PORT DE PLAISANCE AVEC LES DOCUMENTS D'URBANISME EN VIGUEUR

D'après une jurisprudence constante, la création d'un port de plaisance ou son extension, en raison de l'importance des aménagements qu'elle suppose, doit nécessairement être compatible avec les documents d'urbanisme.

Le Conseil d'Etat a en effet très rapidement dégagé le principe selon lequel « *les travaux prévus par les concessions d'endigage et les concessions portuaires sont au nombre de ceux qui ne peuvent être ni entrepris, ni, par suite, autorisés sur les territoires où s'applique un plan d'urbanisme s'ils ne sont pas compatibles avec ce plan* » (CE, ass., 30 mars 1973, *min. aménag. terr. c/ Schwetzoff et autres* : AJDA 1973, p. 366).

Ce principe a, par la suite, maintes fois été confirmé.

Ainsi dans une affaire portant sur la création d'un port de plaisance, le Conseil d'Etat a ordonné le sursis à exécution de la décision du maire autorisant une société à réaliser les travaux et de l'autorisation préfectorale de création d'un plan d'eau abrité, incompatibles avec le POS de la commune (CE, 1er mars 1991, *Assoc. des Amoureux du Littoral et des Sites Trébeurdinai et autres*, req. n° 116339 ; *Port de plaisance de Trébeurden*, req. n° 116340).

EN L'ESPECE, peu de documents de planification sont en vigueur, il n'existe pas de SMVM ni de schémas directeurs ou de schéma de cohérence territoriale sur le territoire de la commune de Brétignolles-sur-Mer.

Seul un POS est applicable.

Or ce POS devra nécessairement être révisé pour intégrer le projet de la collectivité.

En effet, le terrain d'assiette du projet est situé en zone NDL et NC du POS/PLU. Les zones NC (parcelles du projet les plus éloignées du rivage) sont des zones caractérisées par leurs richesses naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou la richesse du sol et du sous-sol. La Zone ND est une zone naturelle qu'il convient de protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique. La zone NDL, sous catégorie des zones ND, peut accueillir des aménagements sans hébergement liés aux loisirs.

Par conséquent, à ce jour, la réalisation du port dans la zone concernée n'est pas compatible avec les dispositions du POS/PLU. Il est donc nécessaire de reclasser les zones naturelles du projet en zone urbanisée.

Ce reclassement sera d'autant plus nécessaire qu'aux termes de l'article 25 de la loi littoral, « *les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques, elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique.* ».

Le code de l'urbanisme prévoit trois procédures possibles de modification du PLU : la procédure dite de révision (particulièrement contraignante), la révision simplifiée et la procédure dite de modification.

Cette dernière procédure, plus souple, ne peut toutefois être utilisée qu'à la condition que la modification envisagée :

- « a) *Ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 123-1 ;*
- b) *Ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une **zone naturelle et forestière**, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;*
- c) *Ne comporte pas de graves risques de nuisance.* » (article L.123-13 du Code de l'urbanisme).

EN L'ESPECE, parce que le projet aura pour conséquence de supprimer certains espaces naturels, la procédure de modification ne pourra être retenue, seule une procédure de révision (de droit commun ou simplifiée) du POS/PLU sera envisageable.

Une procédure de révision simplifiée pourrait en effet être utilisée car la révision aurait « *pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité* ». La création d'un port de plaisance est d'intérêt général puisqu'elle concerne le service public de la plaisance, lui-même d'intérêt général.

Il serait cependant préférable de profiter de la révision du POS en cours d'instruction pour intégrer le projet de port, ce qui éviterait la multiplication inutile de procédures.

Cependant, cette révision ne sera possible qu'à condition de prendre en compte les dispositions de la loi littoral mais également, plus généralement, les grands principes du droit de l'environnement.

En effet, en application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, la loi littoral et les directives d'aménagement relatives aux zones littorales (inexistantes sur le territoire concerné par le projet) sont opposables aux autorités chargées de l'établissement des documents d'urbanisme, lesquels doivent être compatibles avec leurs dispositions.

Le juge exerce un contrôle sur la mise en œuvre du lien de compatibilité par la commune. Ainsi, la création d'une zone NA dans un site remarquable a pu être annulée par le Conseil d'État (CE 14 janvier 1994, *commune du Rayol*, req. n°137486).

Il en sera également ainsi des autorisations d'occupation des sols nécessaires à la réalisation du port.

La réalisation de travaux est en effet subordonnée à l'obtention d'autorisations d'urbanisme.

En effet, la grande majorité des constructions projetées dans un port maritime sont soumises à l'obligation d'obtention d'un permis de construire. Sont exemptées toutefois de permis de construire conformément à l'article R.422-2 du code de l'urbanisme, les « *ouillages nécessaires au fonctionnement de services publics et situés dans les ports...* » ainsi que « *les ouvrages techniques nécessaires au maintien de la sécurité de la circulation maritime...* ». L'article L. 422-1 de ce même code dispense pour sa part de cette procédure « *les installations techniques nécessaires au fonctionnement de services publics* » c'est-à-dire par voie de conséquence, l'ensemble des ouvrages d'infrastructures portuaires.

Cette exemption a donc une portée limitée et de nombreux ouvrages tels qu'une capitainerie par exemple y seront soumis.

De plus, la création du plan d'eau portuaire suppose la délivrance d'une autorisation d'installation et de travaux divers.

En effet, aux termes de l'article R. 442-2 c) « *Les affouillements et exhaussements du sol, à la condition que leur superficie soit supérieure à 100 mètres carrés et que leur hauteur, s'il s'agit d'un exhaussement, ou leur profondeur dans le cas d'un affouillement, excède deux mètres* » sont soumis à autorisation d'installations ou de travaux divers.

CHAPITRE II : L'OBLIGATION DE PRISE EN COMPTE DE LA NATURE ET DES ESPACES NATURELS LITTORAUX

La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature pose comme principe que la protection et le maintien des équilibres biologiques sont d'intérêt général. Lorsque le patrimoine biologique est menacé, des mesures de protection sont édictées par arrêté ministériel et peuvent s'opposer à la réalisation d'un projet d'aménagement.

La création d'un port de plaisance sur le littoral est susceptible de s'opposer à un corpus juridique très étoffé au niveau national, communautaire ou international pour la protection de la nature.

En effet, un grand nombre de mesures de protection peuvent concerner les milieux naturels du littoral. Les outils de protection peuvent être classés en plusieurs catégories en fonction de la nature juridique de la protection instituée:

- ➔ **Les protections réglementaires** : Réserves naturelles, Arrêtés préfectoral de biotopes, Réserves Biologiques Domaniales, Sites classés (ou en procédure de classement), Sites inscrits.
- ➔ **La protection foncière** : les propriétés du Conservatoire du littoral et les Espaces naturels sensibles des Départements.
- ➔ **Les protections liées à un engagement international** : le Réseau Natura 2000 regroupant les Zones spéciales de conservation et les Zones de protection spéciale (ZSC et ZPS) ; les Zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), les Réserves de Biosphère.
- ➔ **Les protections issues de la loi** : loi littoral, Domaine public maritime, loi sur l'eau etc.

Dans un souci de clarté et de lisibilité et au regard des enjeux environnementaux identifiés sur le littoral, les outils de protection seront traités en fonction de leurs objectifs de protection généraux (milieux naturels, paysages, ressources naturelles) et non à partir de leur nature juridique.

1 – LES OUTILS GENERAUX DE PROTECTION

Nous avons souhaité vous donner une liste exhaustive des instruments généraux de protection de la nature qu'il est nécessaire d'appréhender pour la réalisation d'un projet de port de plaisance et de préciser quelles peuvent être leurs conséquences éventuelles sur la faisabilité du projet. Comme vous le verrez, **très peu de dispositions s'appliquent à notre espèce.**

On peut distinguer deux catégories de textes : ceux visant à protéger des espèces en particulier et ceux visant à protéger des espaces.

A) LA PROTECTION DES ESPECES

1 - LA PROTECTION RESULTANT D'INTERDICTIONS (ART. L.411-1 ET S DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT ANCIENNEMENT ARTICLE L.211-1 DU CODE RURAL)

Les espèces rares, menacées ou en voie d'extinction, bénéficient d'une protection dite intégrale, qui consiste à interdire les activités menaçant l'espèce (capture, cueillette, vente, etc.).

Ces espèces animales et végétales sont déterminées par des listes fixées par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes.

Pour la faune, la plupart des vertébrés et de nombreux invertébrés figurent dans les listes des arrêtés fixant les mesures de protection dite intégrale.

La liste des espèces végétales protégées sur le territoire de la commune de Brétignolles-sur-Mer est annexée à la présente consultation. (Annexe 1)

2 - LES ACTIVITES ET COMPORTEMENTS INTERDITS

Les activités et comportements interdits sont énumérés par l'article L 411-1 du Code de l'environnement. Il s'agit de :

- ➔ La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat.
- ➔ **La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel.**
- ➔ La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales.
- ➔ La destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines et la destruction ou l'enlèvement des fossiles présents sur ces sites.

Toutes ces mesures peuvent être complétées dans certains départements par une réglementation préfectorale relative à certaines espèces en fonction de la situation de leurs populations dans ces départements.

La protection de ces espèces est par conséquent susceptible de s'opposer à la réalisation d'un aménagement.

En effet, le code de l'environnement est particulièrement strict sur cette question. La seule dérogation à ce régime de protection intégrale est prévue au quatrième de l'article L. 411-2 de ce code. Il permet, sur autorisation, la capture d'animaux ou le prélèvement d'espèces végétales **mais uniquement à des fins scientifiques**.

Toutefois, l'interprétation de la jurisprudence de ce régime de protection est moins rigoureuse qu'il n'y paraît.

Ainsi dans un arrêt de 1999, le Conseil d'Etat a estimé qu'un permis de construire de quatre bâtiments industriels destinés à abriter une unité de broyage, concassage, criblage des matériaux extraits d'une carrière de marbre était légal en raison de ses effets limités sur l'environnement, alors même que « *l'implantation des bâtiments ne recouvre pas les zones de lapiaz et de rochers où pousse la 'buffonia perennis' ; que les atteintes qui pourraient être portées par les constructions elles-mêmes à la 'tulipa sylvestris' sont très limitées et, qu'en tout état de cause, il est prévu dans l'étude d'impact, la réalisation de nouvelles pelouses hébergeant cette fleur protégée ; que, s'agissant de l'aigle de Bonelli, l'objet même des bâtiments est de réduire les bruits consécutifs à l'exploitation de l'installation de broyage, concassage, criblage, cette réduction étant obtenue par un bardage en matériaux à isolation phonique renforcée; qu'en outre, la société s'est engagée à mettre en oeuvre les mesures compensatoires proposées par les associations du Grive et du Gor, associations régionales coordonnant la protection de l'aigle de Bonelli, notamment la réalisation de cultures cynégétiques appropriées et la création de points d'eau* » (CE, 15 janv.1999, Société Omya, n°181652).

Il convient toutefois de préciser que même si le Conseil d'Etat statue sur la réglementation en vigueur au moment des faits, les espèces en cause dans cette affaire « *buffonia perennis* » et « *tulipa sylvestris* » ont été rayées de la nomenclature des espèces végétales protégées figurant à l'arrêté de 1982 par un arrêté du 31 août 1995.

D'autres affaires attestent également de la bienveillance du juge administratif. Par un considérant repris à l'occasion de plusieurs décisions, le Conseil d'Etat a déclaré que « **les arrêtés interministériels pris en application des articles R. 211-1 et suivants du code rural pour fixer les listes des espèces animales et végétales à protéger n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'interdire la réalisation de travaux ou d'opérations présentant un caractère d'utilité publique même si elles sont susceptibles de porter atteinte à des espèces protégées, dès lors que ces travaux ou opérations interviennent au terme d'une procédure régulière d'autorisation** » (CE, 14 avril 1999, Commune de la Petite Marche, N° 185935 ou encore Conseil d'Etat, 9 mai 2001, Mme Divakaran, N° 218263 : A propos de la création de travaux d'aménagement de la RN141).

Or selon le Conseil d'Etat, l'utilité publique d'un projet ne peut être remise en cause lorsque les atteintes à l'environnement sont limitées.

Ainsi dans un considérant particulièrement motivé, la haute juridiction a affirmé que « *si cette opération comporte certains inconvénients pour l'environnement, notamment en ce qui concerne le maintien d'espèces protégées d'animaux ou de plantes, ces inconvénients se trouvent limités ... , c'est pourquoi les inconvénients que comporte l'opération ne sont pas d'une importance telle qu'ils aient pour effet de lui retirer son caractère d'utilité publique* ».

Le Conseil d'Etat retient de plus pour justifier sa position, les nombreuses mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour atténuer les conséquences sur l'environnement de l'ouvrage : *mesures d'isolation phonique permettant de réduire les nuisances acoustiques liées à cet ouvrage ; équipements spéciaux prévus pour prévenir les risques de pollution des eaux du gave d'Aspe ; plantations permettant d'atténuer l'impact du projet sur le paysage ; mesures de protection de l'aire de reproduction de l'ours brun.* (CE, 23 octobre 1995, Association Artus, N° 154401).

Le juge administratif accorde donc une attention particulière aux mesures compensatoires prévues par l'étude d'impact sur les espèces protégées.

De plus, dans un arrêt récent particulièrement intéressant, rendu à propos des travaux d'extensions du port autonome du Havre non soumis à déclaration d'utilité publique a priori, le Conseil d'Etat a rejeté l'argument de l'association requérante et déclaré que « **le transfert de stations d'espèces végétales n'est pas interdit par la réglementation relative à la protection de la faune et de la flore ; qu'il résulte de l'instruction et notamment de la production de l'arrêté préfectoral du 20 février 2001, que le transfert des stations de deux espèces végétales protégées, le crambé et l'orobanche du Picris, sera réalisé par le conservatoire botanique national de Bailleul et assorti de mesures compensatoires** » (CE, 14 novembre 2003, Association Robin des Bois, N° 228477).

EN L'ESPECE, certaines espèces protégées ont été recensées dans la zone d'assiette du projet de port de plaisance. Il s'agit notamment d'après le rapport de SOGREAH de 2002 et du récent courrier du conservatoire Botanique national de Brest, de l'oseille des rochers, de la luzerne marine, du panicaut des dunes et du lys maritime. Parmi ces espèces, trois sont protégées (voir en annexe la liste des espèces végétales protégées dans la Région des Pays de la Loire).

En principe, le déplacement de ces espèces ne sera pas possible sauf en cas d'autorisation expresse du Préfet à la suite d'une demande justifiée par des fins scientifiques. En raison de l'extrême rigidité des textes en vigueur – en cours de révision selon les services du ministère de l'écologie et du développement durable -, il semble qu'en pratique, les préfets sont assez conciliants à condition de démontrer le caractère impératif du déplacement d'espèces et d'être en mesure de se rapprocher d'un institut scientifique (comme par exemple le Conservatoire botanique national), pour établir avec lui un plan de conservation de l'espèce concernée.

Il conviendra ainsi de se rapprocher des services de l'Etat (DIREN : Monsieur Lebossé) et du Conservatoire botanique national de Brest afin d'envisager avec eux, le cas échéant, les conditions permettant l'obtention de l'autorisation de déplacement.

B) LA PROTECTION DE CERTAINES ZONES OU SITES NATURELS

De nombreux outils réglementaires ont pour objet la préservation des espaces naturels en raison de leurs caractéristiques propres. Les mesures de protection sont issues de la réglementation nationale, communautaire ou internationale. Elles ont une portée juridique variable, certaines empêchent toute construction d'autres, en revanche, ont simplement vocation à mettre en évidence les qualités biologiques d'un espace déterminé.

Nous n'avons pas souhaité examiner l'ensemble des dispositifs de protection des espaces naturels. Ainsi, les parcs nationaux, les sites recensés par l'UNESCO ou par le Conseil de l'Europe mais également des mesures de protection relatives à la protection des forêts, qui ne concernent pas le projet, ne seront pas étudiés ci-après.

En revanche nous avons voulu préciser le régime juridique de certains outils de protection soit parce qu'ils concernent directement le projet soit parce qu'ils sont situés à proximité de ce dernier, soit encore parce qu'ils permettront une meilleure compréhension de l'analyse relative à l'appréciation du caractère remarquable ou non du site d'implantation du projet, qui sera effectuée ultérieurement.

1 - LES SITES ET MONUMENTS NATURELS

La loi du 2 mai 1930 a pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique. Ses dispositions sont rassemblées et mises à jour dans le Code de l'environnement (articles L. 231-1 à L. 241-22).

La notion de site n'est pas définie par la loi, il suffit que la conservation présente un intérêt, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

La protection peut se traduire de deux manières différentes :

- ⇒ **Les sites inscrits** par arrêté du ministre de l'environnement ont pour conséquence d'imposer à leurs propriétaires l'obligation d'informer l'administration de tous les projets de travaux de nature à modifier l'état ou l'aspect du site quatre mois au moins avant le début de ceux-ci.
- ⇒ **Les sites classés** quant à eux bénéficient d'un régime de protection plus étendu. Les sites classés ne peuvent être ni détruits ni modifiés, sauf dans le cas d'une autorisation spéciale. Le classement garantit en principe l'intégrité d'un site vis-à-vis des opérations d'aménagement ou de travaux susceptibles de lui porter atteinte.

EN L'ESPECE, le site du projet n'est pas situé sur un site inscrit ou classé au titre de la loi de 1930. Il est situé en revanche, à proximité du site « la forêt d'Olonne et le havre de la Gachère » classé le 4 juillet 1983. Ce site classé comprend une partie de la plage des Dunes de Brétignolles-sur-Mer. Cependant cette proximité géographique n'a pas de conséquence directe puisqu'à notre connaissance, aucun périmètre de protection spécifique n'a été mis en place autour de ce site classé.

2 - LES PROTECTIONS FONCIERES : LES ESPACES NATURELS SENSIBLES ET LES ACQUISITIONS DU CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Les espaces naturels sensibles relèvent de la compétence du Département. Ils ont pour objet de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels.

Pour la protection des espaces naturels sensibles, le Département dispose de deux moyens. L'un de nature fiscale concerne la taxe départementale des espaces naturels sensibles conformément à l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme, l'autre concerne la possibilité d'instituer un droit de préemption prévue à l'article L.142-3 du code de l'urbanisme.

Le Conseil général peut en effet créer des zones de préemption à l'intérieur desquelles le Département dispose d'un pouvoir de préemption sur tout terrain qui fait l'objet d'une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, volontaire ou forcée.

Par ailleurs, des décisions nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans les zones de préemption peuvent être prises et notamment l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

Dans cette zone de préemption, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut lui aussi se substituer au Conseil général afin d'user de son droit de préemption pour protéger l'espace littoral.

EN L'ESPECE, si certains terrains situés à proximité de la plage de la Normandelière ont été acquis par le Conservatoire du littoral, la zone concernée par le projet n'est pas située sur le périmètre de préemption de cette institution.

3 - L'ARRETE DE PROTECTION DE BIOTOPES

Cette protection permet la préservation de biotopes (dunes, landes, pelouses, mares, prairies humides...) nécessaires à la survie d'espèces protégées. Elle favorise également la protection des milieux contre les activités qui portent atteintes à leur équilibre biologique. L'arrêté préfectoral de protection de biotopes fixe les mesures techniques qui peuvent permettre la conservation des milieux (par exemple, l'interdiction ou la limitation des épandages de produits phytosanitaires, des travaux sylvicoles, du curage de ruisseau...).

La réglementation vise le milieu lui-même et non les espèces qui y vivent (maintien du couvert végétal, du niveau d'eau, interdiction des dépôts d'ordures, des constructions...).

L'initiative de la protection d'un biotope revient au Préfet du Département.

EN L'ESPECE, il existe très peu d'arrêtés de protection de biotopes dans le Département de la Vendée et en tout état de cause, aucun ne concerne la zone du projet ni les espaces alentour.

4 - LES RESERVES

a. Les réserves naturelles

Le Code de l'environnement régit à ses articles L. 332-1 et suivants la création des réserves naturelles et fixe l'essentiel de leur régime juridique.

Des réserves naturelles peuvent être créées lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

La décision de classement est prononcée par décret, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées.

Des propriétaires peuvent également volontairement créer des réserves naturelles dites alors volontaires. Dans ce cas un arrêté est pris par le Préfet de Département afin de fixer les obligations du propriétaire en matière de surveillance et de protection de la réserve. De telles réserves volontaires ne peuvent toutefois être constituées sur le domaine public.

Ces réserves bénéficient d'un régime de protection très étendu puisque aucune modification de l'état de l'environnement ne peut être apportée sans autorisation. Les activités industrielles sont en principe interdites. La chasse et la pêche sont également réglementées.

EN L'ESPECE, le projet n'est ni implanté dans une réserve naturelle ni situé à proximité de l'une d'entre elles.

Il existe toutefois d'autres réserves susceptibles d'intéresser le projet soit parce qu'elles visent à la protection des zones humides comme les réserves de la convention Ramsar par exemple soit parce qu'elles jouxtent la zone du projet sans toutefois l'inclure.

b. Les autres réserves

→ Les réserves de chasse

Elles sont constituées à l'initiative du détenteur du droit de chasse ou du Préfet, et visent à protéger le gibier et son habitat.

Les réserves de chasse et de faune sauvage peuvent être instituées sur demande du détenteur du droit de chasse ou lorsqu'il apparaît nécessaire de conforter des actions importantes de protection et de gestion du gibier effectuées dans l'intérêt général. Dans ces réserves tout acte de chasse est, en principe, interdit, mais l'arrêté de création peut prévoir l'exécution d'un plan de chasse lorsqu'il est nécessaire par le maintien des équilibres biologiques et agro-sylvocynégétiques. Ces réserves n'ont pas a priori vocation à interdire les constructions.

EN L'ESPECE, une réserve de chasse Maritime a été créée à l'initiative de l'Association Départementale de Chasse Maritime Vendéenne sur la Roche du Repos.

Le projet concerné n'est pas situé dans cette réserve mais le chenal d'accès au port sera placé à proximité immédiate de celui-ci.

S'il est vrai que l'exploitation du port est susceptible de perturber la vie des oiseaux, aucun texte juridique ne permet d'affirmer que ce classement pourrait avoir à lui seul une quelconque incidence sur la faisabilité du port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer.

La seule conséquence notable est que la réserve atteste de la diversité des espèces d'oiseaux présents dans la zone, ce qui résulte également de son inclusion en ZNIEFF de type II ainsi que nous le rappellerons ultérieurement.

→ Les réserves Ramsar

Pour information, les réserves Ramsar ont été instituées par la Convention relative aux zones humides d'importance internationale dite « *Convention de Ramsar* ».

Signée en 1971, cette convention a pour objet de protéger les zones humides d'importance en raison des critères spécifiques tenant par exemple à la présence d'espèces animales et végétales rares, en danger ou en grand nombre (oiseaux d'eau notamment) ou le rôle que peut jouer la zone humide pour le maintien des populations humaines. Vingt deux zones humides sont protégées en France.

Il s'agit d'un label de reconnaissance international, et non d'une protection réglementaire ou d'une mesure contraignante. Il a uniquement pour objet de mettre en évidence la nécessité de maintenir et de préserver les caractéristiques écologiques et les richesses de ces zones, par une utilisation rationnelle des ressources.

EN L'ESPECE, la zone humide située dans le terrain d'assiette du projet n'est pas au nombre de celles protégées par la convention Ramsar.

→ Les sites Natura 2000 (art 414-1 du Code de l'environnement)

Les sites Natura 2000 sont de sites désignés spécialement par chacun des Etats membres en application des directives européennes dites "Oiseaux" et "Habitats" de 1979 et 1992.

Ils sont composés à la fois :

⇒ de zones spéciales de conservation (ZSC), qui sont des sites à protéger comprenant selon l'article L414-1 du code de l'environnement :

- soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ;
- soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition ;
- soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation ;

⇒ et de ZPS (zones de protection spéciale) qui selon ce même article sont :

- soit des sites maritimes et terrestres particulièrement appropriés à la survie et à la reproduction des espèces d'oiseaux sauvages figurant sur une liste arrêtée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- soit des sites maritimes ou terrestres qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de leur migration, à des espèces d'oiseaux autres que celles figurant sur la liste susmentionnée.

Une fois désignés, ces sites sont gérés grâce à la mise en œuvre de documents d'objectifs (DOCOB) dans lesquels sont définies les orientations de gestion et de conservation à mettre en œuvre sur le site Natura 2000 ainsi que les cahiers des charges types des mesures de gestion correspondantes. Des contrats nommés "*contrats Natura 2000*", comportant un ensemble d'engagements conformes aux orientations du DOCOB, pourront être passés entre l'Etat et les titulaires de droits réels et personnels sur des biens immobiliers du site. Ces engagements porteront sur la conservation et, le cas échéant, sur la restauration des habitats naturels et des espèces pour lesquels le site a été désigné.

EN L'ESPECE, le lieu du projet n'est pas situé dans le périmètre d'un site Natura 2000. En revanche, il est situé à faible distance de deux sites Natura 2000 (les sites FR5200655 « *Dunes de la Sauzaie et marais du Jaunay* » et FR5200656 « *Dunes, forêt et marais d'Olonne* ». (cf. : Annexe 2 : sites natura 2000). **Par conséquent, l'incidence sur ces deux sites de la création et du fonctionnement du nouveau port de plaisance devra faire l'objet d'une attention particulière conformément aux dispositions des articles L. 414-4 et R. 214-34 du code de l'environnement.**

Aux termes de l'article L. 414-4 de ce code, il est en effet prévu que :

« Les programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site. Pour ceux de ces programmes qui sont prévus par des dispositions législatives et réglementaires et qui ne sont pas soumis à étude d'impact, l'évaluation est conduite selon la procédure prévue aux articles L. 127-1 et suivants du présent code.

(...).

II. - L'autorité compétente ne peut autoriser ou approuver un programme ou projet mentionné au premier alinéa du I s'il résulte de l'évaluation que sa réalisation porte atteinte à l'état de conservation du site.

(...)».

Cette obligation d'étude d'incidences au regard des objectifs de conservation ne concerne pas uniquement les travaux, ouvrages et aménagements susceptible d'affecter de façon notable un site Natura 2000 parce qu'ils se trouvent dans son périmètre, mais également ceux situés à proximité de lui.

L'article **R. 214-34 du code de l'environnement** prévoit en effet que **cette étude d'incidence est obligatoire lorsque** « *des programmes ou projets situés en dehors du périmètre d'un site Natura 2000 : si un programme ou projet, rentrant dans les cas prévus en a et au c du I ci-dessus, est susceptible d'affecter de façon notable un ou plusieurs sites Natura 2000, compte tenu de la distance, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, de la nature et de l'importance du programme ou du projet, des caractéristiques du ou des sites et de leurs objectifs de conservation.* ».

Par « *programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative* » il faut entendre conformément à l'article R. 214-34 du code de l'environnement :

- **les programmes et projets devant faire l'objet d'une étude ou d'une notice d'impact ;**
- ceux dispensés d'une étude ou d'une notice d'impact par application des articles 3 et 4 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 modifié mais soumis à un autre régime d'autorisation ou d'approbation figurant sur une liste arrêté par le ou les préfets concernés ou, le cas échéant, par l'autorité militaire compétente ;
- ceux nécessitant une autorisation au titre des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des sites classés ;
- ceux enfin soumis à **autorisation au titre des installations, ouvrages, travaux et activités visés à la nomenclature eau c'est-à-dire ceux visés aux articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et donnant lieu à ce titre à l'établissement du document d'incidences prévu au 4° de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 modifié.**

EN L'ESPECE, nous verrons que le projet de port de plaisance relève de deux de ces catégories puisqu'il sera non seulement soumis à étude d'impact mais également à autorisation au titre de la loi sur l'eau.

Ainsi, il est recommandé qu'une étude d'incidences soit effectuée en raison de la proximité de deux sites Natura 2000. L'étude d'impact pourra tenir lieu d'étude d'incidences à condition de satisfaire aux dispositions propres à l'étude d'incidences prévues à l'article R. 214-36 du code de l'environnement.

5 - LES INVENTAIRES PERMETTANT D'AVOIR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU VIVANT

a. Les ZICO

Les Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) résultent de la mise en œuvre de la Directive Oiseaux qui porte spécifiquement sur la conservation des oiseaux sauvages. Il s'agit de sites d'intérêt majeur qui hébergent des effectifs d'oiseaux sauvages jugés d'importance communautaire ou européenne.

L'inventaire ZICO a été réalisé par la Ligue pour la protection des oiseaux en 1992 et a été validé par les Directions régionales de l'Environnement (DIREN). Il s'agit donc d'un travail à caractère scientifique, indépendant du statut juridique des zones concernées au même titre que l'inventaire des ZNIEFF.

D'une manière générale ces ZICO n'ont pas d'effet direct par elles-mêmes, elles ont toutefois permis la délimitation des zones de protection spéciale non concernées par le projet (cf : les sites Natura 2000).

b. Les Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)

L'article L.411-5 du code de l'environnement régit la constitution des inventaires des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques.

Il revient à L'Etat d'en assurer la conception, l'animation et l'évaluation. Ils sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.

Une ZNIEFF est une portion de territoire particulièrement intéressante par la richesse de sa faune, de sa flore et de ses milieux naturels.

On distingue deux types de ZNIEFF :

- Les zones de type I : secteurs d'une superficie en général limitée, caractérisés par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux rares, remarquables, ou caractéristiques du patrimoine naturel, national ou régional.
- Les zones de type II : grands ensembles naturels (massifs forestiers, vallées, plateaux, estuaires...) riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes.

De tels inventaires n'ont pas de valeur juridique directe et ne créent pas de droit sur les zones identifiées. Ils n'ont pour effet que de contribuer à la connaissance du vivant. Cependant, les éléments d'information des ZNIEFF doivent être pris en compte dans les opérations d'aménagement ou dans l'élaboration de document de planification. Ainsi la préservation de certains espaces et milieux littoraux recommande la prise en compte des ZNIEFF de type I pour la définition des milieux qui doivent être protégés.

L'impact des aménagements sur ces inventaires doit donc nécessairement être envisagé. A défaut de prise en compte de ces inventaires, le juge peut être amené à annuler une autorisation d'aménagement.

Il convient toutefois de préciser que l'existence d'une ZNIEFF n'est pas en elle-même de nature à interdire tout aménagement. En revanche, la présence d'une ZNIEFF est un élément révélateur d'un intérêt biologique et, par conséquent, peut constituer un indice pour le juge, lorsqu'il doit apprécier la légalité d'un acte administratif au regard des dispositions législatives et réglementaires protectrices des espaces naturels.

Ainsi par exemple, un arrêté d'exploitation d'une carrière dont l'exploitation causerait un dommage irréversible aux caractéristiques essentielles d'une ZNIEFF présentant un intérêt faunistique et floristique particulier, a été annulé pour erreur manifeste d'appréciation.

Aux termes de cet arrêt :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que les terrains intéressés par l'exploitation autorisée d'une carrière de graves silico-calcaires sur le territoire de la commune de Fremontières au lieu dit "Le marais d'Unzenneville" sont situés dans une zone caractéristique de la vallée des Evoissons dont l'écosystème présente, du point de vue faunistique et floristique, un intérêt particulier et auquel l'exploitation, notamment eu égard au type de réaménagement envisagé, causerait un dommage irréversible ; qu'eu égard à l'atteinte particulièrement grave qui serait ainsi portée aux caractéristiques essentielles de cette zone, qui est d'ailleurs couverte par le schéma d'exploitation et de réaménagement de la vallée des Evoissons, établi en 1984, lequel recommande que les terrains concernés par la demande soient préservés des exploitations de granulats, et par le schéma départemental de vocation piscicole de la Somme approuvé par arrêté préfectoral du 27 mai 1991 et qui fait partie de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de la vallée des Evoissons établie en 1981 dans laquelle l'exploitation des carrières est à proscrire, le préfet de la Somme a commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant par son arrêté du 28 février 1992 l'exploitation de la carrière dont il s'agit. » (CE, 22 mai 1996, Société Dacheux père et fils N° 145755).

De même, la Cour administrative d'appel de Lyon a précisé très clairement que **« si la délimitation d'une telle zone est dénuée de portée réglementaire opposable aux tiers, elle n'en traduit pas moins l'intérêt écologique que présentent les terrains litigieux en ce qu'ils s'intègrent au sein de l'ensemble naturel des Maures »**.

La ZNIEFF ne paraît toutefois pas à elle seule être un élément suffisamment révélateur, le juge fait état également de la *« qualité ou les potentialités du boisement encore existant sur le secteur d'aménagement, lequel abrite en outre quelques espèces protégées au plan national, avait d'ailleurs conduit les auteurs de l'ancien plan d'occupation des sols approuvé le 15 mai 1984 à grever plus de la moitié des terrains concernés depuis par l'opération de la servitude prévue par les dispositions de l'article L.130-1 du code de l'urbanisme avant que la révision du plan approuvée le 7 janvier 1989, à la faveur de laquelle la ZAC a pu être créée, ne supprime ladite servitude »*.

C'est en fonction de cet ensemble d'éléments que la Cour en déduit « *qu'en autorisant une opération de cette nature et de cette importance (600 à 700 logements, d'un hôtel et de divers locaux à usage de service ainsi que des équipements de loisirs, dont un golf et un plan d'eau aboutissant à la création d'une surface de plancher hors oeuvre nette totale de 56.000 m² et induira l'arrivée de plus de 3.000 habitants ce qui aura pour effet de doubler la population permanente du vieux village) au sein d'un espace encore naturel situé aux franges sud du massif des Maures, le conseil municipal de Grimaud a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation* » (CAA Lyon, 31 décembre 1996, *Association d'Information et de Défense de l'Environnement*, N° 93LY01323).

Au contraire, dans une affaire particulièrement intéressante, le Conseil d'Etat, après avoir remarqué que les constructions litigieuses se trouvaient dans le périmètre d'une ZNIEFF de type II d'une superficie de 95 000 hectares couvrant le massif des Corbières et d'une ZNIEFF de type I d'une superficie de 833 hectares couvrant les falaises de Vingrau, au sein desquelles ont été recensées des espèces végétales protégées sur tout le territoire national et à proximité immédiate d'une zone délimitée par l'arrêté de biotope de l'aigle de Bonelli, déclare néanmoins légal le permis de construire de quatre bâtiments industriels destinés à abriter une unité de broyage, concassage, criblage des matériaux extraits d'une carrière de marbre que la société envisageait d'exploiter à proximité (CE, 15 janv.1999, *Société Omya*, n°181652).

EN L'ESPECE, une très faible partie de la zone concernée par le projet est située dans une ZNIEFF de type II. Il s'agit de la ZNIEFF II Dune, forêt et marais d'Olonne. En revanche, le projet est situé à proximité de ZNIEFF de type I comme celle du Havre de la Gachère et environ.

Ce classement devra donc être pris en considération lors de la réalisation de ce projet et l'étude d'impact devra porter une attention particulière à ce classement. Il conviendra ainsi d'analyser les impacts sur la faune et la flore de la ZNIEFF tant en raison de la construction que de l'exploitation.

2 - LA PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES ISSUES DE LA LOI LITTORAL

Le droit de l'environnement s'est doté, avec la « loi littoral » n° 86-2 du 3 janvier 1986 (JO 4 janv. 1986), d'un arsenal juridique spécifique au littoral, devenu de plus en plus précis et normatif.

Le droit du littoral consiste, avant tout, en un ensemble de règles insérées dans le code de l'urbanisme aux chapitres VI des titres IV et V de la 1re partie de ce Code ayant pour objet de limiter l'urbanisation sur le littoral (B) mais également des dispositions générales ayant pour objet la protection des zones côtières codifiées pour la plupart dans le code de l'environnement dont certaines spécifiques aux ports de plaisance (A).

Les dispositions de cette loi s'appliquent notamment aux communes littorales riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares (article 2 de la loi littoral).

La Ville de Brétignolles-sur-Mer est ainsi soumise de plein droit aux dispositions résultant de ce texte.

A) LES DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL DE PROTECTION DES ATTEINTES AU RIVAGE

1 - LE REGIME GENERAL DE PROTECTION ISSU DE L'ARTICLE 27 DE LA LOI LITTORAL

L'article 27 de la loi littoral, codifié à l'article L. 321-6 du code de l'environnement, condamne les atteintes au domaine public maritime de façon définitive, et les atteintes irréversibles au rivage. En effet, cet article énonce que par principe il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, enrochement ou remblaiement.

Cependant, ce principe fait l'objet de nombreuses exceptions.

Ainsi de tels aménagements et travaux sont possibles « *pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives* ». Dans ce cas toutefois, une déclaration d'utilité publique est nécessaire pour justifier l'utilité de ces aménagements.

De plus, ce même article prévoit que les endiguements, assèchements, enrochements ou remblaiements effectués dans le périmètre des zones portuaires et industrialo-portuaires, sont possibles sans qu'une déclaration d'utilité publique ne soit nécessaire, à condition qu'ils soient liés à l'exécution des opérations de défense contre la mer ou à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines.

Les zones portuaires et industrialo-portuaires sont celles qui sont limitées en application du Code des ports maritimes et non les seules limites physiques du plan d'eau d'un port.

Aux termes de l'article R. 613-1 du Code des ports maritimes « *il est procédé à la délimitation des ports maritimes relevant de la compétence des départements et des communes, du côté de la mer ou du côté des terres, par l'autorité compétente pour l'administration du port sous réserve des droits des tiers. Les limites du port ne peuvent empiéter sur le domaine public de l'Etat qui n'aurait pas été mis à la disposition de la collectivité compétente en application de l'article 19 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et l'article 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.*

La jurisprudence administrative a une interprétation très extensive de la notion de limite portuaire. Le Conseil d'Etat a ainsi retenu, dans un arrêt publié aux tables du recueil Lebon, qu'une zone destinée à recevoir l'extension d'un port de plaisance faisait « *virtuellement* » partie d'une zone portuaire.

Ainsi le Conseil d'Etat a retenu que :

« la zone destinée à recevoir l'extension du port de Royan est une zone portuaire au sens des dispositions précitées, même si elle n'est pas comprise dans l'emprise actuelle du port ; que, par suite, si les travaux d'extension du port devaient, en ce qu'ils représentaient un changement substantiel d'utilisation du domaine public maritime, être soumis à la procédure définie à l'article 25 de la loi du 3 janvier 1986, leur réalisation ne nécessitait pas la déclaration d'utilité publique prévue à l'article 27 de la même loi ; que, par suite, cette opération ne pouvait être légalement déclarée d'utilité publique sur cette base » (Conseil d'Etat, 29 décembre 1993, *Ville de Royan*, N° 148567).

Tel n'est pas le cas en revanche, à notre sens, de la création d'un port de plaisance.

En effet, retenir une telle interprétation reviendrait à exclure du champ d'application de cet article l'intégralité des projets de port, ce qui à notre sens ne paraît pas correspondre à la volonté du législateur.

De plus, s'il est vrai que le Conseil d'Etat a considéré que la création d'un port de plaisance sur une zone prévue par le document d'urbanisme pouvait être qualifiée de zone portuaire, et être dès lors exclue de l'obligation de déclaration d'utilité publique, cette solution demeure isolée et n'a pas été motivée par le juge (CE, 10 décembre 1990, *Groupement des associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur*, req. n°97119).

C'est pourquoi, à défaut d'interprétation claire de la notion de « zones portuaires et industrialo-portuaires », une déclaration d'utilité publique nous semble nécessaire en l'espèce.

Cette solution sera d'autant plus à propos, qu'en raison de l'implantation du projet sur le terrain de propriétaires privés, une procédure de vente forcée par expropriation pourrait être engagée.

La déclaration d'utilité publique est prise par l'Etat, elle a pour but d'autoriser la réalisation de travaux ou d'aménagements en raison de leur atteinte possible à l'environnement et/ou pour permettre l'acquisition de propriétés privées nécessaires à la réalisation du projet.

La déclaration d'utilité publique suppose la réalisation d'une étude comparative des avantages et des inconvénients d'un projet en vertu de la théorie du bilan résultant de la jurisprudence déjà ancienne du Conseil d'Etat, *Ville nouvelle Est* (CE, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, Lebon. P 409).

En vertu de cette jurisprudence, « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

S'il est vrai que les travaux de voirie et d'infrastructures de transport bénéficient d'une forte présomption d'utilité publique, cette reconnaissance n'est pas automatique. Le juge apprécie l'utilité de projet au cas par cas.

Or il est intéressant de préciser que désormais le juge administratif, sous l'impulsion des requérants, apporte une attention particulière aux atteintes prévisibles du projet sur l'environnement et tout particulièrement sur les sites ou le patrimoine auxquels il est porté atteinte. Ainsi les nuisances acoustiques excessives d'une opération (CE, 11 mars 1996, *Min. Equipement*, RDI 1996, 195) ou encore les dommages excessifs causés à un site inscrit par une opération touristique (CE, 26 mars 1980, *Premier min. c/ Beau de Loménie et autres*, Rec. CE p 171) ont été jugés supérieurs aux avantages d'un aménagement.

Enfin aujourd'hui, pour apprécier l'importance des inconvénients du projet, le juge apporte une attention de plus en plus étroite sur les mesures de prévention ou sur les mesures compensatoires envisagées par le maître d'ouvrage.

En tout état de cause, la déclaration d'utilité publique n'aura pas pour conséquence de légitimer l'ensemble du projet de port de plaisance car, comme nous le verrons ultérieurement, les travaux devront se conformer aux autres dispositions de la loi littoral codifiées dans le code de l'urbanisme et tout particulièrement à celles ayant pour objet de protéger les espaces remarquables.

D'autres articles issus de la loi littoral ont également pour objet de protéger les atteintes au rivage et notamment les atteintes aux plages causées par les ports.

2 – DISPOSITIONS DE LA LOI LITTORAL VISANT A REDUIRE L'IMPACT DE LA CREATION D'UN PORT SUR LE RIVAGE

Le principe général d'obligation d'intégration d'un port dans le paysage résulte des dispositions de l'article L. 321-3 du code de l'environnement.

En effet cet article impose que « *l'accueil des navires de plaisance est organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains* ».

Quant à l'article L. 321-4 du code de l'environnement, il impose à l'autorité compétente de remédier aux atteintes causées aux plages du fait de la création de nouveaux ports de plaisance.

Aux termes de cet article :

« L'autorité concédante d'un port de plaisance accorde la concession en imposant s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel conchylicole ou aquacole équivalent à celui qui aura été détruit par les travaux de construction »

Le Tribunal administratif de Nice a adopté une lecture rigoureuse de cet article. Dès lors qu'il y a bien eu destruction et qu'il est techniquement possible de reconstituer ce potentiel ailleurs sur les côtes de la commune, l'autorité concédante n'a plus la faculté mais l'obligation d'y procéder eu égard à la longueur de côte de la commune (TA Nice, 5 avr. 1988, *Assoc. pour la sauvegarde de la nature et pour la qualité de la vie à Saint-Aygulf et autres*, req. n° 203/88/II, cité par N. Caldéraro, *Droit du littoral*, éd. du Moniteur 1993, p. 238).

Il ressort de plus des débats parlementaires (JO Sénat CR 16 déc. 1985) que l'obligation disparaîtrait seulement en cas d'impossibilité, ce que signifiait l'expression « *s'il y a lieu* ».

B) MESURES TENDANT A LIMITER L'URBANISATION DU LITTORAL

Les règles de la loi littoral codifiées dans le code de l'urbanisme s'appliquent à tous les espaces terrestres et maritimes côtiers de la commune littorale. Elles sont plus ou moins détaillées et contraignantes selon la distance des espaces concernés par rapport au rivage ou de leur qualité.

Selon l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme, les textes du Code de l'urbanisme consacrés au littoral sont applicables à « *toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations ou travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping* ».

L'article L.146-6 de ce même code protégeant certains espaces remarquables impose la prise en compte de ces espaces dans les « *documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols* ».

Par conséquent, le projet de port de plaisance mais également toutes les constructions et installations qui lui seront associées et qui seront implantées dans l'emprise du port ou à proximité de celui-ci, devront se conformer aux dispositions des articles L. 146-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme.

En effet, l'exclusion de l'application de ce chapitre prévue par l'article L. 146-8 en faveur des « *installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires (...) au fonctionnement (...) des services publics portuaires (...) lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative* » ne concerne pas les ports de plaisance en eux-mêmes.

Les principales règles encadrant l'urbanisation et les aménagements sur le littoral sont essentiellement codifiées aux articles L. 146-1 à L.146-6 du code de l'urbanisme.

Le noyau du dispositif protecteur est le suivant :

- ⇒ L'article L. 146-1 est relatif au champ d'application des dispositions propres au littoral ;
- ⇒ L'article L. 146-2 impose la détermination de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, et les principes des coupures d'urbanisation ;
- ⇒ L'article L. 146-3 concerne le libre accès au rivage et les opérations d'aménagement proches du rivage ;
- ⇒ L'article L. 146-4 I est relatif aux modalités d'extension de l'urbanisation ;
- ⇒ L'article L. 146-4 II impose quant à lui le principe de l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ;
- ⇒ L'article L. 146-4 III interdit l'implantation de constructions dans la bande des 100 mètres du rivage à l'exception de certaines d'entre elles exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
- ⇒ L'article L. 146-5 concerne les campings sur le littoral ;
- ⇒ Quant à l'article L. 146-6, sur lequel portera la majorité de notre étude, il n'autorise que des aménagements légers dans les espaces terrestres ou marins, sites et paysages remarquables, milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Ainsi, l'examen de la faisabilité du port de plaisance de la Normandelière (installations portuaires et constructions annexes) impose, dans un premier temps, d'examiner s'il est compatible avec les dispositions de l'article L.146-6 qui protège les sites remarquables du littoral en les soumettant à une quasi-inconstructibilité (1). De plus, situé en partie sur la bande des 100 mètres du littoral et dans un espace proche du littoral, ce projet est également soumis aux dispositions de l'article L.146-4 du Code de l'urbanisme encadrant l'urbanisation sur le littoral (2). Nous verrons ensuite que d'autres dispositions issues de la loi sont susceptibles de s'appliquer (3).

1 – LA PRESERVATION DE CERTAINS ESPACES REMARQUABLES (ARTICLE L 146-6 DU CODE DE L'URBANISME)

L'article L. 146-6 du CU impose une stricte protection et restriction des activités humaines dans les espaces terrestres ou marins, sites et paysages remarquables, milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Cet article constitue le noyau dur du dispositif protecteur mis en place par le législateur car il implique la quasi-interdiction absolue de tout aménagement sur ces espaces et sites et précise les activités et aménagements admissibles.

Seuls des aménagements légers peuvent être implantés. Ces aménagements sont limitativement énumérés à l'article R.146-2 du Code de l'urbanisme récemment modifié par le décret n°2004-31 du 29 mars 2004.

La construction du port de plaisance projeté et notamment des digues du chenal, ne peut bien évidemment être qualifiée d'aménagement léger au sens de ce texte.

Aux termes de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme :

« Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves.

Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements.

En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 précitée.

Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites. ».

Le décret d'application n°89-694 du 20 septembre 1989 est venu fixer la liste des espaces pouvant être protégés par l'article L.146-6 du code de l'urbanisme. Cette liste a été fixée de manière exhaustive et codifiée à l'article R.146-1 de ce même code.

Aux termes de l'article R.146-1 du code de l'urbanisme :

« En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique :

*a) **Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;***

*b) **Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;***

*c) **Les îlots inhabités ;***

*d) **Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;***

*e) **Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;***

*f) **Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;***

*g) **Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;***

*h) **Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ;***

*i) **Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer. Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique. »***

Ainsi aux termes de cet article, pour qu'un espace bénéficie de la protection de l'article L 146-6 du CU, il faut non seulement que les parcelles concernées figurent dans la liste des espaces et milieux susceptibles de faire l'objet d'une protection particulière mais également qu'elles répondent à certaines exigences de fond c'est-à-dire :

- **soit qu'elles constituent un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral,**
- **soit qu'elles sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques,**
- **soit qu'elles présentent un intérêt écologique.**

Ces dispositions visent à permettre une sélection des différents espaces énumérés à l'article R 146-1 afin de ne protéger que des espaces reconnus en raison de leurs caractéristiques particulières, tant esthétiques que culturelles mais également biologiques.

Par conséquent, toutes les dunes, plages et zones humides ne sont pas de facto quasiment inconstructibles.

Si le décret d'application de 1989 a permis de préciser la nature de certains sites protégés, toutes les interrogations n'ont pas été levées et le rôle du juge administratif dans l'interprétation de ces dispositions est déterminant.

Avant d'apprécier les moyens utilisés par la jurisprudence pour retenir le caractère remarquable d'un site ou espace, il convient de préciser que les espaces concernés peuvent être situés sur le rivage ou à proximité directe de celui-ci, mais également, selon une jurisprudence constante, sur l'ensemble du territoire de la commune littorale. Le juge administratif n'a en effet pas entendu retenir une application restrictive de ce texte ni cantonner géographiquement la protection aux seuls espaces proches du rivage.

Ainsi la Cour administrative d'appel de Marseille a pu qualifier de remarquable un espace situé entre cinq et sept kilomètres du littoral (CAA Marseille, 30 août 2001, *SNC Ryans de Lys*).

De plus, il est important de rappeler que, comme toutes les dispositions de la loi littoral, ces espaces peuvent également concerner ceux situés sur le domaine public maritime jusqu'à la limite des 12 miles marins – puisque le territoire communal s'étend aussi en mer.

a. Les éléments d'appréciation du caractère remarquable d'un site

→ Éléments d'identification

Les trois critères qualitatifs énoncés à l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme (critère paysager, intérêt écologique, maintien des équilibres biologiques) sont indépendants les uns des autres.

Or l'appréciation du caractère remarquable d'un site suppose nécessairement une approche sélective qui implique non seulement l'existence d'une échelle de valeurs mais également une large place laissée à la subjectivité, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'apprécier la qualité paysagère d'un espace.

Il convient dès à présent de souligner que les services de l'Etat ont tendance à avoir une approche très extensive de la protection.

Ainsi, la note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989 relative à l'application des articles L. 146-6 et R. 146-1 du CU démontre clairement le choix d'une orientation très protectrice : *« ce ne sont pas seulement les plus beaux sites et les milieux les plus fragiles qui sont susceptibles d'être préservés. Ce sont aussi des espaces qui, sans être forcément exceptionnels, font la richesse et la diversité du littoral et contribuent à son attrait ».*

L'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral charge l'Etat d'identifier les espaces à préserver. La connaissance puis l'identification de ces espaces et milieux doivent aboutir à les faire reconnaître comme devant être préservés de toute urbanisation ou de toute utilisation qui constituerait une menace pour eux.

L'instruction ministérielle prévoit aussi les modalités de la négociation des espaces à préserver avec les collectivités locales car "*il ne s'agit pas pour l'Etat d'imposer une servitude d'utilité publique*". Les zones officiellement délimitées en "*concertation*" dans le cadre de cette politique n'ont aussi aucune valeur juridique tant qu'elles ne sont pas reprises dans le document d'urbanisme ou à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Il convient toutefois de préciser que ce n'est pas parce qu'un espace n'est pas mentionné comme étant remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme dans le POS/PLU d'une commune qu'il échappera de facto à l'application de ce texte. Le juge administratif est en effet compétent pour qualifier la parcelle ou l'espace concerné.

Or le juge administratif a lui aussi privilégié une application extensive des dispositions de l'article L. 146-6. La jurisprudence administrative confère une portée tout à fait significative à cet article. Non seulement il peut s'agir d'espaces existants caractéristiques du littoral mais aussi d'espaces futurs dont la nature assure la reconstitution (un site situé sur un contrefort du massif des Maures recouvert de chênes lièges et d'une végétation typique de la flore méditerranéenne, gravement endommagé par un incendie, présente toujours le caractère d'une zone boisée et s'inscrit dans un paysage caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral varois : CAA de Lyon, 31 mai 1994, *SCI La Cascatelle*, N° 93LY01253).

Ainsi le juge administratif a une approche globale de la notion d'espaces remarquables du littoral. La protection de ces espaces devient de ce fait de plus en plus extensive.

La reconnaissance du caractère remarquable d'un site par la jurisprudence est très variable et dépend de considérations de faits.

Souvent, la jurisprudence justifie le caractère remarquable d'un espace en se fondant sur plusieurs des critères énoncés tels que par exemple un paysage caractéristique du patrimoine naturel et culturel présentant également un intérêt écologique certain.

Ainsi, dans sa décision dite Commune de Grimaud, le Conseil d'Etat a décidé que les espaces devaient être protégés en application de l'article L 146-6 du CU en ce que le secteur concerné « *est constitué de zones boisées des contreforts du massif des Maures, site remarquable dominant le rivage de la mer, ainsi que de milieux présentant un intérêt écologique pour la faune et la flore* » (CE, 25 novembre 1998, *Commune de Grimaud*, n°168029).

Il est arrivé également que le juge considère que les facteurs écologiques tels que la qualité et la diversité d'un boisement constituent en eux-même, le caractère remarquable du site (CAA Bordeaux, 18 novembre 1999, *Association soustonnaise d'action légale pour la défense des équilibres naturels*, n°96BX00491).

Aux termes de cet arrêt en effet :

*« Considérant que le secteur de plus de 6 hectares situé au lieu-dit "Le House", dont le classement est contesté par l'association requérante, est inclus dans le périmètre du site formé par les étangs landais du Sud, inscrit, en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée, à l'inventaire des sites pittoresques, par arrêté du ministre d'Etat chargé des affaires culturelles en date du 18 septembre 1969 ; que, nonobstant la circonstance que des travaux de terrassement importants aient été réalisés lors de l'aménagement d'une piste de moto-cross, ce secteur qui ne fait pas partie des zones déjà urbanisées de la commune de Soustons et reste dépourvu de toute construction antérieure, doit être regardé comme naturel ; **qu'eu égard à ses caractéristiques géologiques et à la diversité de son boisement, il constitue un site remarquable au sens des dispositions précitées des articles L.146-6 et R.146-1 du code de l'urbanisme** ; qu'ainsi en classant en zone VII NA autorisant les constructions et installations liées aux activités de loisirs ou de sports, **une partie naturelle d'un site remarquable**, les auteurs du plan d'occupation des sols révisé de la commune de Soustons ont méconnu ces dispositions ; que, dans ces conditions, la décision contestée est, sur ce point, illégale ».*

Souvent, le juge administratif ne prend en compte qu'un seul critère, par exemple la beauté du paysage ou son intérêt écologique ou encore le fait qu'il représente un espace nécessaire au maintien des équilibres biologiques.

En effet, les critères posés par le texte ne sont pas cumulatifs, un espace peut être considéré comme remarquable ou caractéristique du patrimoine littoral sans qu'il soit besoin de rechercher s'il contribue ou non au maintien des équilibres biologiques ou présente un intérêt écologique.

La formulation de la Cour d'appel de Lyon dans un arrêt de 1995 est caractéristique de cette indépendance, puisque la Cour avait considéré qu'une zone était un paysage caractéristique du littoral *« sans qu'il y ait lieu de rechercher si elle constitue également un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques et présente un intérêt écologique... »* (CAA Lyon, 25 octobre 1995, *Sté Rest AG*, req n°94LY00913).

Ainsi, comme nous le verrons ensuite, des espaces dunaires ont souvent été qualifiés d'espaces remarquables par la jurisprudence en raison de leur seul intérêt écologique (CAA, Nancy, 11 décembre 1997, *SLE Société HLM de Lille et SCI Godin*, N°94NC01061 ou encore CAA de Nantes, 24 mars 1999, *Association Manche-Nature*, N° 97NT02524).

Il importe donc d'examiner successivement les trois critères permettant d'identifier un espace littoral protégé par l'article L.146-6 du code de l'urbanisme.

➔ **Etude des trois critères de fond permettant d'identifier un espace littoral au sens de l'article L 146-6 du CU**

Il convient de rappeler à cet égard qu'il ne suffit pas que le site figure sur la liste de l'article R-146-1 du code de l'urbanisme, encore faut-il qu'il présente :

- soit un caractère remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral,
- soit un intérêt écologique,
- soit qu'il est nécessaire au maintien des équilibres biologiques.

➤ La notion de site et paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel

Un espace peut être protégé dès lors qu'il constitue un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel.

Conformément aux définitions données par le professeur Jean-Marie Bécet (Droit de l'urbanisme littoral publié aux presses universitaires de Rennes en 2003) :

« Par caractéristique il faut entendre un élément de paysage distinguant fortement une zone spécifique, soulignant son originalité sans être nécessairement d'une exceptionnelle beauté ».

Un espace remarquable quant à lui est, selon ce même auteur, *« un élément de paysage comportant des données esthétiques rares, sinon uniques ».*

Le juge administratif lorsqu'il doit se faire une opinion sur les qualités paysagères de certains espaces, se base en outre, à défaut ou en complément d'arrêté de classements spécifiques, sur des photos transmises par les parties, des plans et autres documents et il n'hésite pas à se rendre sur les lieux.

Ainsi la Cour administrative de Marseille dans un arrêt de 2002 déclarait *« qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux fait partie du désert des Agriates classé, en application de la loi susvisée du 2 mai 1930, à l'inventaire des sites pittoresques du département de la Corse, par un arrêté ministériel du 24 juin 1974 ; qu'il ressort également des pièces du dossier, et notamment des plans et documents photographiques produits au dossier de première instance, ainsi que de la visite des lieux effectuée par les premiers juges dont les constatations peuvent être retenues par la Cour comme élément d'information, que le terrain d'assiette est inséré dans une vaste zone qui a pour l'essentiel conservé un caractère naturel que ne peut suffire à remettre en cause l'existence de constructions éparses »* (CAA de Marseille, 19 septembre 2002, M. Perrot, req. n°01MA00373).

La reconnaissance des spécificités paysagères ou de son caractère remarquable dépend en effet d'appréciations très subjectives.

Ainsi la jurisprudence a pu qualifier de caractéristique du patrimoine naturel et culturel, une zone boisée couvrant « *toute la surface allant jusqu'au rivage formé de petites falaises rocheuses* » et formant « *un ensemble suffisamment vaste pour être regardé comme un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral méditerranéen* » (CAA Lyon, 24 octobre 1995, *Société Rest. AG, N° 94LY00913*).

Aux termes de cet arrêt :

« Considérant que le projet litigieux s'inscrit dans un secteur boisé de pins d'Alep et de chênes blancs que la présence de quelques maisons anciennes intégrées dans la végétation et implantées de manière très dispersée sur de grands domaines ne permet pas, contrairement à ce que soutient la société requérante, de regarder comme une zone déjà bâtie et urbanisée ; qu'elle représente au contraire une rupture de l'urbanisation et la limite de l'agglomération de Toulon le long du littoral ; qu'il ressort par ailleurs des pièces du dossier et en particulier de photographies qui y sont versées que cette zone boisée qui au droit du projet couvre depuis le CD 42 toute la surface allant jusqu'au rivage formé de petites falaises rocheuses s'étend le long du littoral sur plusieurs kilomètres ; qu'elle forme ainsi un ensemble suffisamment vaste pour être regardé comme un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral méditerranéen au sens des dispositions précitées de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ; que, par suite, à supposer même que la construction envisagée n'aurait pas empiété sur la bande littorale de 100 mètres sur laquelle les constructions sont interdites en dehors des espaces urbanisés par l'article L. 146-3 III du code de l'urbanisme, qu'elle n'aurait pas été visible de la mer et n'aurait pas eu de vue sur la mer, que sa parcelle d'assiette n'aurait pas elle-même été boisée mais en nature d'ancienne vigne et sans qu'il y ait lieu de rechercher si elle constitue également un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques et présente un intérêt écologique, le maire du Pradet ne pouvait sans commettre d'erreur d'appréciation, eu égard en outre à l'importance d'un projet formant une des deux parties d'un ensemble immobilier d'une longueur totale d'environ 200 mètres pour une hauteur de 10 mètres et devant comporter 6 300 m² de surface hors oeuvre nette, estimer qu'il ne représentait pas une atteinte à un paysage devant être préservé ; qu'il était, en conséquence, tenu de refuser le permis de construire litigieux ».

De même, a été qualifiée de caractéristique du patrimoine naturel et culturel par le Tribunal administratif de Nice, une zone localisée dans la partie nord du domaine de Maure-Vieil qui « *constitue une zone de reliefs comportant un ensemble de crêtes, de buttes et de vallons encaissés qui s'intègre en sa limite est au massif montagneux de l'Estérel dont il assure la transition vers la zone littorale 'Théoule-sur-Mer-La-Napoule'* ».

La ZAC comporte elle-même deux sites. Celui situé au sud, qui recouvre les secteurs de 'la Mine', de 'la Verrerie' et de 'la Crête du Réservoir', « *constitue un espace réduit mais s'insérant dans un ensemble cohérent et de qualité, caractéristique du patrimoine naturel du massif de l'Estérel dont il est la continuité* », il « *constitue un espace terrestre naturel, couvert d'un tissu végétal et d'un peuplement forestier dans l'ensemble dense et vivace* » et il « *présente un intérêt écologique certain* » (TA de Nice, 2 avril 1992, *Préfet des Alpes-Maritimes et autres, AJDA 1992 p. 622*).

A en revanche été qualifié de remarquable et non d'espace simplement caractéristique du patrimoine, un ensemble naturel dont on découvre « *l'immensité du paysage* » (CAA Bordeaux, 30 décembre 1997, *Commune de Biscarosse*, N° 95BX00861).

Aux termes de cet arrêt en effet :

*« Considérant par ailleurs que, s'il mentionne que le terrain est situé dans un espace remarquable au sens de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme, qui en imposerait la préservation, le certificat d'urbanisme n'a pas écarté toute possibilité d'urbanisation mais a considéré que, **'compte tenu de l'immensité du paysage'**, cette urbanisation pouvait être autorisée 'dans les secteurs où l'impact visuel des constructions est plus faible' et que l'absence de cohérence du projet avec le schéma d'environnement pouvait être admise si elle était justifiée ;*

*Considérant qu'il est constant que l'ensemble du secteur concerné a été qualifié par une étude d'environnement réalisée à la demande de la direction régionale de l'environnement d'Aquitaine, de 'paysage remarquable' au sens des dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme précité ; que, contrairement à ce que soutient la commune, **les caractéristiques de la parcelle en cause, boisée et vallonnée, adossée à un point haut et orientée parallèlement au rivage proche vers lequel elle s'incline, ne permettent pas de l'isoler de l'ensemble naturel remarquable dans laquelle elle est insérée, et dont les contours n'ont été précisés ou limités par aucune étude ultérieure ; que l'ensemble du secteur doit en conséquence demeurer intégralement préservé** ».*

Ont également été considérées comme constituant un paysage remarquable, des parcelles qui « *eu égard à leur situation dominante le long de la côte rocheuse du sud de l'île-aux-moines sont visibles depuis la mer et permettent de découvrir le Golf du Morbihan et les abords de l'île* » (CAA Nantes, 4 février 1998, *SCI de la Croix de Kerno*).

Aux termes de cet arrêt :

« Considérant que les parcelles D 362 et D 363 dont la S.C.I de la Croix de Kerno est propriétaire au lieu-dit La Croix de Kerno, dans l'île-aux-Moines, et qui ont fait l'objet du certificat d'urbanisme négatif attaqué, délivré le 5 février 1990 par le maire de l'île-aux-Moines, sont situées dans le site inscrit du Golfe du Morbihan ; qu'il ressort des pièces du dossier que si ces parcelles sont proches sur leur bordure est de terrains comportant quelques constructions, elles constituent, à l'écart du hameau, un ensemble d'une superficie de plus d'un hectare couvert de landes et de bosquets, et doivent, ainsi, être regardées comme constituant une partie naturelle du site inscrit ; qu'eu égard à leur situation dominante, le long de la côte rocheuse du sud de l'île-aux-Moines, elles sont visibles depuis la mer et permettent de découvrir le Golfe du Morbihan et les abords de l'île ; que les caractéristiques paysagères de cet ensemble en font un site remarquable au sens des dispositions susrappelées ; que, par suite, le maire de l'île-aux-Moines a pu se fonder sur lesdites dispositions pour délivrer, le 5 février 1990, un certificat d'urbanisme négatif à la S.C.I de la Croix de Kerno ».

En revanche, ne sont ni caractéristiques ni remarquables des paysages qualifiés par le juge de simplement pittoresques (CE, 6 mai 1996, *Association Hardelot Opale Environnement*, N° 151698 : « *il résulte de l'instruction que l'espace ci-dessus mentionné (espace dunaire), qui est déjà partiellement urbanisé constitue un site qui, pour pittoresque qu'il soit, n'est pas un espace remarquable, caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, justifiant une interdiction de principe de toute forme de construction sur les terrains qui les composent* »).

➤ Les parcelles présentant un intérêt écologique

Le critère de l'intérêt écologique, comme celui relatif au maintien des équilibres biologiques, est fonction d'éléments beaucoup plus objectifs car il repose sur une appréciation essentiellement scientifique.

En effet de nombreuses décisions dénoncent l'absence de preuve de l'intérêt écologique de l'espace concerné.

Par exemple, la Cour administrative d'appel de Nantes a dénié à un site le caractère de remarquable contrairement aux dispositions du POS car « *si la commune se prévaut, pour attribuer un caractère remarquable au site où elles se situent, du contenu des études préparatoires à la révision du plan d'occupation des sols, ces mêmes études **ne présentent pas un degré de précision suffisant pour reconnaître aux dites parcelles une richesse faunistique ou floristique laquelle, d'ailleurs, ne ressort pas d'autres pièces du dossier*** » (CAA de Nantes, 28 décembre 2001, *Mme NIVARD*, N° 00NT01237).

L'intérêt écologique est relatif à la diversité de la faune et/ou de la flore. Il est bien entendu caractérisé lorsque des espèces protégées au niveau national ou régional ont été recensées sur la zone concernée.

Pour déterminer si l'espace en cause est d'intérêt écologique, les juridictions se basent sur de nombreux documents tels que les ZNIEFF, ZICO et autres inventaires floristiques et faunistiques régionaux, nationaux ou mondiaux (site Natura 2000 ou site Ramsar). Le juge se base aussi sur certains éléments de caractère réglementaire tels que les arrêtés de biotope, les réserves naturelles, etc.

Le juge procède par faisceau d'indices.

Ainsi, dans un arrêt portant sur un marais, la Cour administrative d'appel de Nantes a considéré « *qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude botanique réalisée en avril 1993, que le terrain appartenant à M. Guédou est situé en limite de forêt domaniale de Longeville-sur-Mer, dans une zone d'intérêt biologique remarquable figurant à l'inventaire national du patrimoine naturel et abrite des groupements végétaux caractéristiques des prairies subha-lophiles du marais poitevin* ». (CAA Nantes, 16 décembre 1998, *M. Guy Guedon*, req.n°97NT00616).

De même, une zone correspondant largement à une ZNIEFF de type I, et à une zone proposée au titre de « *Natura 2000* » et identifiée par la France au titre de la convention Ramsar, conduit à la qualifier, pour partie au moins, d'espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du CU (TA Caen, 12 mai 1998, *Manche Nature*, req. n°9714).

En revanche, le même Tribunal administratif a jugé quelques jours plus tard, que ce n'est pas parce qu'un site a été retenu au titre de « *Natura 2000* » que cela en fait nécessairement un site à protéger au titre de l'article L. 146-6 du CU (TA Caen, 9 juin 1998, *Manche Nature*, req n°971339).

Concernant les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), si elles sont un outil important de connaissance du patrimoine naturel, en ce qu'elles sont délimitées par des scientifiques, elles n'ont pas de valeur réglementaire spéciale. Cependant le juge administratif les prend très souvent en compte pour déterminer la valeur d'un espace. Pour certains auteurs, les ZNIEFF créent même une présomption d'existence d'un espace remarquable (A ; M. Mesnard, « *droits maritimes* », Tome II, Droit du littoral, éd. Juris-service, 1995. p.59).

Pourtant, il faut insister sur le fait qu'il ne s'agit que d'une simple présomption. La seule présence d'une ZNIEFF ne semble pas suffisante.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que « *si le terrain est situé dans une zone à dominante naturelle intéressée par une ZNIEFF, il ne résulte pas de ces seuls éléments qu'il s'inscrirait dans un site ou un paysage remarquable ou caractéristique au sens des dispositions précitées de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme* » (CAA de Marseille, 28 juin 2001, *Préfet de la Corse du Sud*, N° 98MA01168).

Toutefois, il semble que la portée de cette présomption dépende de la nature de la ZNIEFF concernée (type I ou II). (cf supra)

En effet, les ZNIEFF de type I ont pour objet de recenser les intérêts biologiques remarquables au sens de l'article 23 de la loi « *paysage* » du 8 janvier 1993. Les ZNIEFF de type II concernent « *les ensembles naturels et peu modifiés ou qui offrent des potentialités biologiques importantes* » sans pour autant être remarquables, rares ou caractéristiques et devant nécessairement être protégés au titre de l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme.

➤ Les parcelles concernées sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques

En ce qui concerne l'appréciation du maintien de l'équilibre écologique, il s'agit ici de juger si les aménagements et constructions envisagés sur des parcelles comprises dans des espaces figurant dans la liste de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences sur l'ensemble de la chaîne alimentaire d'une zone par exemple.

Ce critère a été tout particulièrement reconnu pour les milieux marins et notamment à propos de la création d'un port de plaisance.

Dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat, juge des référés, a en effet retenu par une application rigoureuse des textes, que les travaux d'extension d'un port de plaisance devaient être suspendus en ce qu'ils « *portaient atteinte et étaient susceptibles de porter atteinte aux herbiers de posidonies et de cymodocées* » présents à proximité du site. Il en a déduit un doute sérieux sur la légalité de l'autorisation au regard des articles L. 146-6 et R. 146-1, f, qui protègent les herbiers nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentant un intérêt écologique (CE, 30 déc. 2002, *Commune de Six-Fours-Les-Plages*, n°245621 ; voir également TA de Nice, 19 novembre 1996, *Consorts Canto c/ Commune de Cannes* n°961738).

Il convient toutefois de préciser, afin de bien comprendre la portée de ces décisions, que les *posidonies* et de *cymodocées* sont les deux seules espèces végétales marines protégées au plan national par l'arrêté du 19 juillet 1988 (NOR : PRME8861159A) et qu'il est interdit, en application de ce texte, « en tout temps et sur tout le territoire national de détruire, de colporter, de mettre en vente, de vendre ou d'acheter et d'utiliser tout ou partie des spécimens sauvages ... Toutefois, l'interdiction des destructions n'est pas applicable aux opérations d'exploitation courante des établissements de cultures marines sur les parcelles habituellement cultivées. »

Une solution similaire avait été rendue par le Tribunal administratif de Nice dans un jugement portant sur l'affaire « *SOS Environnement* ». Le Tribunal avait condamné la réalisation d'un très important projet touristique de 105 000 m² de SHON sur un périmètre de 103 ha en ce que notamment « aucune pièce du dossier, tel le rapport de présentation, ne relève le souci de préserver les atteintes portées au rivage comme à la qualité du paysage, l'état des fonds marins proches du rivage et notamment des massifs de posidonies très développés sur cette partie du littoral restée sauvage jusque là » (TA de Nice, 4 juillet 1991, *SOS Environnement*, req. n°87-396).

De même, le Tribunal administratif de Bastia a annulé un permis de construire de 7900 m² de SHON sur la commune de Borgo car cette construction « est de nature à compromettre l'équilibre écologique du site et d'aggraver les risques de pollution de l'étang voisin » (TA Bastia, 26 oct. 1990, *M. Pancrazi*, req. n° 87-76 : Jurispr. adm. illustrée « littoral », min. équip., p. 157).

Ces précisions ayant été données, il convient d'appliquer à l'espèce ces différents critères en procédant par analogie avec des exemples jurisprudentiels.

b. Application des critères en l'espèce

EN L'ESPECE, le projet de port de plaisance de la Normandelière de 700 anneaux serait situé à l'intérieur des terres à la place de l'actuel bassin d'eau de mer et sur des prairies partiellement inondables.

Il est prévu qu'un chenal d'accès d'environ 450 mètres de long, constitué de deux digues parallèles, permette aux bateaux d'accéder au port.

Le chenal passerait non seulement sur la plage de la Normandelière mais « couperait » également en deux une dune littorale de plusieurs mètres de hauteur.

De plus, l'entrée du chenal serait implantée à proximité de plusieurs rochers, ce qui pourrait nécessiter la destruction de l'un d'entre eux pour des raisons de sécurité.

Enfin, côté terre, le port serait situé en partie dans une zone humide, le marais Girard, à proximité duquel ont été découverts récemment des ossements d'éléphants et qui est potentiellement d'une grande richesse archéologique.

Par conséquent, le projet de Brétignolles-sur-Mer est susceptible de porter atteinte à différents espaces marins et terrestres visés à l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme.

Il s'agit notamment :

- pour les espaces marins :
 - de la dune littorale sur laquelle porte le projet,
 - de la plage de la Normandelière,
 - des rochers.
- Pour les espaces terrestres :
 - de la zone humide du marais Girard.

Tous ces espaces relèvent de la liste fournie par l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme mais cela ne signifie pas pour autant qu'ils ont un caractère remarquable au sens de l'article L. 146-6 et qu'ils sont en conséquence inconstructibles.

Afin de bien comprendre l'impact de ce projet sur la zone concernée, il convient de rappeler les éléments d'information et les caractéristiques essentielles du site d'implantation :

- ⇒ Le terrain d'assiette du projet n'est pas classé au titre des sites inscrits ou classés.
- ⇒ La zone n'est pas classée en espace remarquable par le POS/PLU ni par le projet de carte de synthèse d'application de la réglementation littorale établie par la DDE. En effet, le terrain est situé en zone NDL et NC du POS/PLU. Les zones NC (parcelles du projet les plus éloignées du rivage) sont des zones caractérisées par leurs richesses naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou la richesse du sol et du sous-sol. La Zone ND est une zone naturelle qu'il convient de protéger en raison, d'une part, de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique. Dans cette zone ND, il faut distinguer les zones NDL (qui nous intéressent) dans lesquelles sont autorisés les aménagements sans hébergement liés aux loisirs, des zones NDL.146-6 correspondant aux espaces et milieux remarquables au titre de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme ne pouvant recevoir que des aménagements légers. Ainsi, la municipalité précédente, aujourd'hui opposée au projet, n'avait pas considéré que la zone d'assiette envisagée pour l'implantation du port de plaisance avait un caractère remarquable au sens de l'article L.146-6. En revanche, la zone de la plage des Dunes, située à l'est de la plage de la Normandelière est classée en zone NDL.146-6.
- ⇒ Aucun des terrains d'assiette concernés n'appartient au conservatoire du littoral. En revanche, ce dernier est propriétaire de terrains sur la plage des Dunes qui ne touche pas la zone du projet.
- ⇒ Les terrains ne sont pas inclus dans les Sites Natura 2000 du Département mais à proximité de deux d'entre eux. Les sites FR5200655 « *Dunes de la Sauzaie et marais du Jaunay* » et FR5200656 « *Dunes, forêt et marais d'Olonne* ».
- ⇒ Aucune Zone d'importance communautaire pour les Oiseaux ne concerne les terrains d'assiette du projet. La ZICO la plus proche est située à environ 2,5 km. Une réserve de chasse maritime (Chasse Maritime Vendéenne) serait en revanche délimitée sur la majeure partie de l'anse du Repos. De nombreux canards viennent y hiverner.

- ⇒ L'ensemble du projet n'est inscrit dans aucun inventaire faunistique et floristique. Seule une ZNIEFF de type II englobe semble-t-il la seule dune littorale où le projet serait implanté et l'anse du repos. Il s'agit de la ZNIEFF II Dune, forêt et marais d'Olonne. En revanche, le projet est situé à proximité de ZNIEFF de type I comme celle du Havre de la Gachère et environ.
- ⇒ La plage de la Normandelière, située en continuité de la plage des Dunes, s'inscrit dans une grande baie entre la Ville de Brétignolles-sur-Mer et les Sables d'Olonne.
- ⇒ La zone humide, sur laquelle est en partie située le projet, ne fait pas non plus l'objet d'un classement au titre de Ramsar et n'est pas non plus recensée dans le SDAGE Loire Bretagne au titre des zones humides à préserver.

➔ En ce qui concerne la dune littorale

Le projet couperait en deux une dune littorale.

Les dunes sont des espaces qui ont très souvent fait l'objet de contentieux afin de déterminer leur caractère remarquable.

Lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère remarquable d'une dune, le juge se fonde principalement sur son intérêt écologique plus que sur la qualité paysagère du site. Dans les rares cas où il a retenu ce dernier critère, il s'agissait de grands massifs de dunes d'une seule unité, classés le plus souvent dans un site inscrit ou classé demeuré naturel au sens de l'article R.146-1 du Code de l'urbanisme.

Ainsi le caractère remarquable d'un espace dunaire a été retenu par le Conseil d'Etat à propos « *des dunes boisées et dépressions humides traversées par des canaux* » parce qu'elles constituaient « *un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral landais* ». L'intérêt écologique était également démontré ainsi que la fragilité biologique de cette zone (CE, 29 juillet 1998, *Syndicat intercommunal du Golf de l'Adour*, N° 158543 160965).

Ainsi, aux termes de cette décision particulièrement motivée, le Conseil d'Etat a précisé que :

« la ZAC ... se situe dans la partie naturelle du site inscrit des étangs landais sud, comprise entre la dune littorale et les agglomérations de Labenne et Ondres, qui se compose, notamment, de dunes boisées et de dépressions humides traversées par les canaux du Boudigau et de l'Anguillère et abrite dans ces dépressions humides une faune et une flore caractéristiques de la forêt hygrophile du littoral landais, qui présente une grande fragilité biologique ; qu'ainsi, la création de la ZAC affecte un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral landais et des milieux humides nécessaires au maintien de son équilibre biologique ; que les équipements et constructions prévus dans le plan d'aménagement de la zone et dans le programme d'équipements publics approuvés par la même délibération, sont de nature à porter atteinte à la préservation de ce paysage et de ces milieux ; que, par suite, l'opération autorisée par la délibération attaquée n'est pas conforme aux prescriptions des articles L. 146-6 et R. 146-1 du code de l'urbanisme. » (CE, 29 juillet 1998, *Syndicat intercommunal du Golf de l'Adour*, N° 158543 160965).

Dans cette espèce, la zone concernée était particulièrement importante puisque le projet comportait la réalisation, sur une superficie de 315 hectares comprise dans les territoires des communes d'Ondres et de Labenne (Landes), d'un ensemble composé de plusieurs parcours de golf, de courts de tennis, de bâtiments d'accueil nécessaires à l'exploitation de ces équipements, d'un complexe hôtelier et commercial et d'un programme immobilier de loisirs, d'une surface totale hors oeuvre nette de 64 400 m².

De même, la Cour administrative d'appel de Nantes a reconnu le caractère remarquable d'une zone de dunes boisées située sur le territoire de la Commune de Longeville-sur-mer, à proximité du rivage, sur laquelle devait être implantée une construction, car *« cette zone, qui ne comprend que quelques constructions isolées, présente un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral ainsi qu'un intérêt du point de vue de la faune et de la flore et que sa protection est nécessaire au maintien des équilibres biologiques du littoral à cet endroit »* (CAA de Nantes, 16 décembre 1998, Commune de Longeville-sur-Mer N° 95NT00877).

La même Cour administrative d'appel de Nantes a également considéré :

« que les terrains classés en zone III NAc, au sud de la "charrière de la Haule", sont situés dans les dunes littorales et compris dans le périmètre du site inscrit de la pointe d'Agon ainsi que dans celui d'une zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux ; qu'il ressort des pièces du dossier que la partie nord de cette zone compte déjà une douzaine de constructions réparties sur l'ensemble de sa surface ; qu'en revanche, sa partie située au sud du chemin rural n 3, qui constitue un espace distinct de la partie nord, est vierge de toute construction ; qu'elle se trouve ainsi dans la partie naturelle du site inscrit, dans un massif dunaire dont il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport de présentation du plan d'occupation des sols révisé, qu'il constitue un espace caractéristique du littoral d'Agon-Coutainville et offre une végétation spécifique qui présente un intérêt non seulement du point de vue floristique, mais aussi pour l'accueil de la faune et la préservation de la dune ; que la partie de la zone en cause est, dans ces conditions, au nombre des espaces, visés par les dispositions précitées des articles L.146-6 et R.146-1 du code de l'urbanisme, dont la nécessité de la protection justifie l'interdiction de principe de toute forme de construction sur les terrains qui les composent ; qu'ainsi, l'Association "collectif de Protection de la Pointe d'Agon" est fondée à soutenir que le classement des terrains situés au sud du chemin rural n 3 en zone III NAc méconnaît ces dispositions » (CAA de Nantes, 7 avril 1999, Association "Collectif de Protection de la Pointe d'Agon N° 97NT00926 97NT01105).

Le plus souvent toutefois, le juge ne retient le caractère remarquable d'un ensemble de dunes qu'en raison de son intérêt écologique.

Il en va ainsi notamment d'un arrêt de la Cour administrative de Bordeaux à propos de zones constituées de dunes vives, car elles *« abritent des espèces de plantes rares et protégées »*. C'est pourquoi elle en concluait que, *« la circonstance qu'une partie, d'ailleurs peu importante, de ces zones serait urbanisée ne peut justifier la poursuite de l'urbanisation alors qu'il appartient à la commune de protéger et sauvegarder les dunes en application des dispositions précitées de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme »* (CAA de Bordeaux, 20 décembre 2001, commune de SOORTS-HOSSEGOR N° 98BX01019).

Dans deux affaires tout à fait intéressantes, les juges se sont fondés également sur l'intérêt écologique de la dune pour retenir son caractère remarquable.

Ainsi la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé que :

« Considérant que les premiers juges ont fondé leur décision de rejet de la demande de la société requérante tendant à l'annulation du refus d'un permis de construire sur l'intérêt écologique de la dune littorale eu égard notamment à la diversité de son couvert végétal comportant quelques espèces rares ainsi qu'à sa fragilité, lesquels ont justifié son classement en zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.) ; que la société n'apporte aucun élément permettant d'infirmer cette appréciation et que, notamment "l'étude d'insertion paysagère" versée au dossier reconnaît l'existence d'un "paysage très caractéristique de dunes" avec une végétation spécifique comprenant au moins une espèce protégée et la présence de la faune du milieu environnant, même si elle croit devoir contester l'intérêt écologique du site » (CAA, Nancy, 11 décembre 1997, SLE Société HLM de Lille et SCI Godin, N°94NC01061).

La Cour d'appel de Nantes quant à elle affirmait que :

« les dunes de Bréville-sur-Mer forment un ensemble d'un grand intérêt écologique, d'un point de vue aussi bien botanique qu'ornithologique ou entomologique, qui a justifié, pour la plus grande partie de l'espace qu'elles occupent, dont ceux qui entourent le secteur IINAL, un classement en zone ND au plan d'occupation des sols ainsi qu'une inscription au fichier national des zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; que si le secteur IINAL, isolé de toute construction, comprend un ancien stand de tir de l'armée laissé à l'abandon, la présence de cet ouvrage n'était pas par elle-même de nature à faire regarder les terrains qui y sont inclus comme urbanisés et dissociables du massif dunaire, dès lors qu'une remise en état des lieux était envisageable, ainsi qu'il ressort en particulier d'un courrier du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui préconisait l'enfouissement du stand de tir ; que, dans ces conditions, alors même que les terrains concernés ne représentent qu'une partie réduite des dunes de Bréville-sur-Mer, la création d'un secteur IINAL dans ces dunes est intervenue en méconnaissance des dispositions susmentionnées du code de l'urbanisme ; que l'arrêté du 7 août 1995 du maire de Bréville-sur-Mer, dont l'intervention n'a été rendue possible que par la création de cette zone, est, par voie de conséquence, entaché d'illégalité » (CAA de Nantes, 24 mars 1999, Association Manche-Nature, N° 97NT02524)

En revanche, n'ont pas été considérés comme remarquables :

- un terrain sableux séparé du rivage par la route même s'il recèle au moins une espèce de végétation dunaire (TA Rennes, 5 avril 1994, *Groupement pour l'étude et la protection de la nature en baie de Saint-brieuc* : Quot. Juridique du 8 décembre 1994, n°98 p 5.).
- des parcelles *« dont aucune pièce du dossier ne permet d'établir qu'elles présentent un intérêt écologique, situées sur une dune elle-même située en bordure de route à proximité d'une zone industrielle et d'un cimetière ; qu'une partie de cette dune a d'ailleurs été exploitée en carrière ; qu'ainsi ladite dune ne peut être regardée comme constituant un espace remarquable au sens des dispositions susmentionnées de la zone ND du plan d'occupation des sols de la commune de l'Etang-Salé »* (CAA de Bordeaux, 26 février 2004, SA HLM de la Réunion, N° 00BX02062).

- des parcelles « comprises dans un espace littoral de forme irrégulière resté à l'état de dunes et de landes côtières, ..., qui sont séparées du rivage par une route côtière et pour l'une d'entre elles, par un ensemble de constructions de type pavillonnaire, sont enserrées dans une zone totalement urbanisée (...) » et dont aucune étude présentée à la Cour ne permet d'attester que les parcelles présentent « une richesse faunistique ou floristique laquelle, d'ailleurs, ne ressort pas d'autres pièces du dossier ; qu'ainsi, alors même que la zone naturelle dont elles font partie constituerait une ouverture, au demeurant réduite, sur la mer, les parcelles litigieuses ne peuvent être regardées comme intégrées dans un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel du littoral au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme » (CAA de Nantes, 5 février 2002, Mme NIVARD, N° 00NT01320).

Dans une affaire significative, le juge a circonscrit l'analyse du caractère remarquable d'un espace dunaire, au seul terrain d'assiette d'un projet et non à tout le massif dunaire. La cour a ainsi confirmé la solution donnée par les premiers juges (TA Lille 24 juin 1993 *Association Nord nature*, req. n° 92-3240), et a rejeté les arguments de l'association requérante qui se bornait à des affirmations générales qui concernent l'ensemble du massif dunaire s'étendant sur plusieurs kilomètres au sud de l'agglomération d'Hardelot-Plage.

Les juges d'appel considèrent en effet que la requérante ne développait aucune argumentation propre aux terrains classés en zone UF 20 du POS, situés à proximité immédiate de la zone déjà urbanisée qui, à la différence des précédents, ne constituaient pas une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

Par conséquent, il est ici significatif de faire observer que dans cette affaire la cour n'a pas appréhendé les dunes côtières comme constituant un ensemble unique (certes de qualité hétérogène) mais géographiquement discontinu.

En l'espèce, dans la droite ligne de cette jurisprudence, il nous semble possible de circonscrire l'étude du caractère ou non remarquable de la seule dune concernée par le projet et non pas de la replacer dans l'ensemble du massif dunaire de la zone des Dunes située à quelques mètres. En effet, la dune du projet est séparée de ce massif par des constructions et notamment le club de voile, situé sur la dune, et par un chemin assez large emprunté notamment par des tracteurs apportant les bateaux sur la plage.

Une telle séparation résulte d'ailleurs clairement des dispositions actuelles du POS/PLU, puisque contrairement au cordon dunaire de la plage des Dunes, la dune concernée n'est pas dans une zone NDL 146-6.

De plus en l'espèce, si la dune littorale sur laquelle serait implantée en partie le chenal est située en continuité du rivage et n'est pas matériellement séparée de celui-ci, elle est entourée de constructions d'habitation et d'un bassin artificiel.

Elle a été également en partie « artificialisée » car, non seulement elle a été en partie rehaussée lors du creusement du bassin d'eau de mer, mais en plus, afin de créer une promenade très fréquentée sur son sommet, elle a été consolidée par des constructions en pierres (dissimulées par le sable) et un escalier a été installé sur son flanc facilitant l'accès à la plage.

Par conséquent, les caractéristiques paysagères de cette dune ne peuvent probablement pas, à elles seules, lui conférer le caractère d'espace remarquable au sens de l'article L.146-6 du code de l'environnement.

Il convient donc d'apporter une attention particulière à l'intérêt écologique de ce site. Or à ce jour, nous ne disposons pas d'un inventaire faunistique et floristique complet récent de cette zone. Le rapport de SOGREAH fait en effet mention d'un inventaire floristique réalisé en 1990 (avant la création du bassin) par l'université de Nantes qui avait révélé la présence dans la région de trois espèces dunaires protégées au plan national.

Quant au Conservatoire botanique de Brest, il fait mention, dans un courrier adressé le 4 septembre 2003 à Monsieur le Maire de Brétignolles-sur-Mer, de la présence de trois espèces caractéristiques dont deux protégées sur la dune du projet.

Il convient toutefois qu'un inventaire complémentaire soit effectué afin de confirmer la présence de ces espèces et de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'intérêt biologique de ce site.

Il convient toutefois de mentionner que l'étude de SOGREAH de 2002 fait valoir qu'une visite sur le terrain a mis en évidence la présence du chardon bleu (*Eryngium maritimum*) espèce végétale protégée sur l'ensemble du territoire et figurant sur la liste de l'annexe 1 de l'arrêté du 20 janvier 1982 relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national (Journal officiel du 13 mai 1982) dont il est conformément à l'article 1 de ce texte, « *interdit en tout temps et sur tout le territoire national de détruire, de colporter, de mettre en vente, de vendre ou d'acheter et d'utiliser tout ou partie des spécimens sauvages présents sur le territoire national, à l'exception des parcelles habituellement cultivées* ».

Le Conservatoire botanique de Brest dans son courrier du 4 septembre 2003 relevait lui aussi la présence de l'*Eryngium maritimum* mais également du lys maritime (*Pancreas maritimum* L.) espèce également protégée au niveau national.

L'appréciation du maintien des équilibres biologiques devra également être appréhendée notamment en examinant l'impact du projet sur la migration du sable vers la plage et vers le massif dunaire des Dunes.

Il est ainsi difficile à ce jour de se prononcer sur le caractère ou non remarquable de la dune concernée par le projet, des études complémentaires nous semblent indispensables en l'absence non seulement d'inventaire floristique et faunistique précis mais également d'une étude détaillée de l'impact du projet.

➔ Les rochers

Les rochers situés à proximité du chenal prévu peuvent être protégés au titre de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme en ce qu'ils constituent soit des **milieux temporairement immergés**, soit des **milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales** (notamment les oiseaux) soit encore des **gisements naturels de coquillages vivants** au sens de l'article R.146-1 du code de l'urbanisme.

De tels espaces ne peuvent être protégés que s'ils ont un caractère remarquable parce qu'ils présentent un intérêt écologique ou s'ils sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques. En effet, les particularités paysagères et esthétiques ne semblent pas a priori caractéristiques ou remarquables du patrimoine culturel et naturel de la région.

S'il est vrai que ces rochers sont utilisés pour la pêche à pied, les gisements de coquillages vivants qui y sont recensés sont de qualité bactériologique moyenne et peu remarquable.

Ces rochers servent également d'hivernage à de nombreux oiseaux et une réserve de chasse maritime serait délimitée dans la zone. Cependant, en l'absence d'inventaire sur l'avifaune, nous ne sommes pas en mesure de déterminer si ces rochers présentent un intérêt écologique indéniable.

En tout état de cause, l'impact physique du projet sur ces rochers est très limité puisqu'ils n'ont pas vocation à disparaître (à l'exception peut-être de l'un d'entre eux).

Par conséquent il s'agit surtout d'étudier les impacts sur l'environnement et notamment sur le comportement des oiseaux et sur la diversité des coquillages, du fonctionnement du port de plaisance envisagé ; impact que nous ne maîtrisons pas encore.

En effet, il n'est pas ici envisagé de couler du béton directement sur les rochers comme cela a pu être sanctionné par le Tribunal administratif de Caen très récemment (TA Caen, 20 janv. 2004, *Association Manche Nature*, n° 02-1474 : construction, jugée illégale, d'une dalle en béton de cent mètres de longueur et six mètres de largeur coulée sur un enrochement situé dans un espace remarquable du rivage dont le terrain, constitué par l'estran et une dune, était par ailleurs situé en site classé et en zone inconstructible ND du POS).

L'un des problèmes majeurs porte très certainement sur le recensement en 1990 à Brétignolles-sur-Mer d'une espèce d'algue protégée au niveau national (arrêté du 20 janvier 1982), l'oseille des rochers (*Rumex rupestris*), espèce très rare dont il est interdit en tout temps et sur tout le territoire national de détruire, de colporter, de mettre en vente, de vendre ou d'acheter et d'utiliser. Sa présence sur les rochers du marais Girard et/ou de la Normandelière serait ainsi à elle seule susceptible de compromettre la faisabilité du port, en raison du risque de pollution qu'induit le fonctionnement d'un port de plaisance. Le déplacement d'une telle espèce semble en effet difficilement réalisable.

Ainsi là encore, un nouvel inventaire de la faune et de la flore sera nécessaire afin de qualifier l'espace concerné.

➔ **La plage de Normandelière et l'estran**

La plage en elle-même est assez réduite et ne paraît pas caractéristique du patrimoine au point d'empêcher la construction du port de plaisance. Elle ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune mesure de protection spécifique.

De plus, comme nous l'avons rappelé, l'article 27 de la loi littoral (devenu l'article L321-6 du code de l'environnement) envisage la possibilité de porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique.

La question peut en revanche se poser de savoir s'il convient de prendre en compte non pas la seule plage de la Normandelière mais l'ensemble de la baie et notamment le fait que cette plage est située à proximité de la plage des Dunes, qualifiée par le POS/PLU d'espace remarquable (car classée en zone NDL146-6 du POS).

Une telle solution a été retenue par le juge administratif dans les différentes décisions sanctionnant les aménagements de la plage de Pampelonne car cette plage est un espace naturel remarquable du littoral. Il a en effet jugé que malgré la présence de constructions irrégulières, la plage fait partie intégrante du site inscrit de la presqu'île de Saint-Tropez et constituait un espace naturel remarquable, tant par ses caractéristiques exceptionnelles que par la beauté du paysage environnant (*CE, 13 nov. 2002, n° 219034, Commune de Ramatuelle*).

Il est important de faire observer que l'analyse effectuée par le tribunal administratif était particulièrement ambitieuse car il a analysé les caractéristiques sur site non pas à l'échelle de la plage proprement dite, de l'arrière-plage, et du périmètre précis de l'opération de réhabilitation, ce qui aurait rendu l'applicabilité du L. 146-6 beaucoup moins évidente, mais à l'échelle de toute la baie. Or la plage de Pampelonne est située dans la presqu'île de Saint-Tropez, site inscrit au titre de la loi du 2 mai 1930, elle fait 4,6 kilomètres de long et présente 27 hectares de sable fin, ce qui fait d'elle l'une des plus belles plages de la Provence. De plus, prise dans son ensemble, la baie de Pampelonne est restée relativement préservée de l'urbanisation. La plage est en outre limitée au sud par un site classé. Elle participe ainsi incontestablement à un ensemble paysager de grande qualité.

Enfin, Pampelonne est classée depuis 1988 en zone naturelle d'intérêt écologique floristique et faunistique (ZNIEFF) de type I et la plage a été proposée comme site éligible d'importance communautaire par la directive CEE 92/43 sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage.

Ainsi, afin de prendre en compte ce vaste ensemble, le juge administratif n'a plus raisonné par rapport à la seule plage, mais par rapport à l'ensemble du site inscrit dont elle fait partie.

Un tel raisonnement avait déjà été suivi par la Cour administrative d'appel de Nantes en 1994. Dans cette affaire, relative à un estran, la Cour a considéré qu'était remarquable le site inscrit à l'inventaire au titre de la loi du 2 mai 1930, aux bords d'un estran qui constitue un espace naturel où vit une grande variété d'animaux marins et d'oiseaux et où se développent des activités d'aquaculture, et d'où l'on découvre l'ensemble de la baie de Pommelin, présentant de ce fait un grand intérêt paysager.

Aux termes de cet arrêt, la Cour a considéré que :

« L'estran de Pommelin, qui constitue un espace naturel où vivent une grande variété d'animaux marins et d'oiseaux et où se développent des activités d'aquaculture, serait mis en danger par l'urbanisation de la partie de la côte qui le borde ; que cette partie de la côte, d'où l'on découvre l'ensemble de la baie de Pommelin, présente un grand intérêt paysager ; qu'en conséquence et compte tenu de la configuration des lieux, cette zone doit être protégée sur une profondeur d'environ 150 mètres ; que, par suite, l'ensemble formé par cet espace de terre et l'estran de Pommelin doit être regardé comme un site remarquable au sens des dispositions des articles L. 146-6 et R. 146-1 du code de l'urbanisme » (CAA Nantes, 24 nov. 1994, M. Jacob et Mme Monchoix c/ Préfet des Côtes-d'Armor : Rev. jur. env. 1995, p. 97, concl. Isaïa).

Dans cette affaire encore, les parcelles concernées étaient situées dans un site inscrit.

Dans une autre affaire datant de 1991, qui là non plus ne concernait pas une plage mais une lande côtière, le Tribunal administratif de Rennes a prononcé l'annulation d'un permis de construire après un examen minutieux du caractère remarquable du site et tout particulièrement de son environnement immédiat et ceci même si la parcelle n'était pas elle-même comprise dans un site inscrit ou classé resté naturel. Cependant l'intérêt écologique de la zone était exceptionnel.

Il a jugé en effet que le terrain concerné :

« d'où l'on découvre toute la baie d'Audierne, se trouve à proximité tant du site classé par un décret du 12 avril 1989 que des parcelles acquises par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; qu'en outre, la parcelle B 1222 se situe à quelques dizaines de mètres seulement du périmètre de protection institué autour de la chapelle de Tronoën en application des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 relative à la protection des monuments historiques ; qu'enfin la zone considérée, où en particulier vivent et se reproduisent de très nombreuses espèces d'oiseaux, présente un intérêt biologique et écologique indéniable ; que dans ces conditions, le secteur dans lequel est comprise la parcelle d'assiette du projet doit être regardé comme un site remarquable et caractéristique du patrimoine naturel du littoral de la baie d'Audierne, alors même qu'il n'aurait pas été acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et qu'il n'aurait pas fait l'objet de la procédure d'identification et de sélection prévue par la circulaire du 10 octobre 1989 » (TA Rennes, 2 mai 1991, Assoc. « Défense de l'environnement Bigouden », req. n° 91-519 : Jurispr. adm. illustrée « littoral », min. équip., p. 165) :

Il pourrait être tentant d'appliquer le même raisonnement à la plage de la Normandelière.

En effet, comme dans l'affaire de l'association de défense de l'environnement Bigoudin, la plage est située à proximité immédiate d'un site classé (la plage des Dunes) et de terrains acquis par le conservatoire du littoral.

Toutefois, il ne nous semble pas possible de procéder à un tel raisonnement.

Non seulement la prise en compte d'un espace plus vaste est assez rarement retenue par la jurisprudence (les quelques affaires citées ci-dessus sont relativement isolées) mais en plus le site de la baie d'Audierne concerné par le jugement de 1991 est pratiquement vierge de toute construction et présente un intérêt écologique et biologique indéniable qui semble supérieur à celui d'un classement en ZNIEFF de type II. La ZNIEFF de Brétignolles-sur-Mer ne concerne que le cordon dunaire et les rochers de la plage du Marais Girard mais non la plage elle-même.

De plus, la plage de la Normandelière est entourée de constructions. Elle est située à proximité de la plage du marais Girard de plus en plus dégradée en raison de son désensablement et dont la tourbe est de plus en plus apparente.

De plus, pour reprendre le raisonnement retenu par le juge administratif dans l'affaire de Pampelonne, elle ne fait pas partie d'un site inscrit. Enfin, s'il est vrai que les deux digues projetées auront un impact visuel important sur la baie, l'emprise au sol sur la plage est limitée et la hauteur des digues projetées est peu importante par rapport à la hauteur de la dune littorale.

Toutefois il s'agit ici d'une appréciation purement subjective ; une interprétation contraire du juge ne peut être exclue. En tout état de cause, un inventaire faunistique et floristique de la zone sera nécessaire mais également une étude de l'impact du projet sur la plage des Dunes et notamment sur la migration du sable puisque les deux digues s'étendraient sur plus de 300 mètres en mer, ce qui peut porter atteinte à l'équilibre biologique de cet espace remarquable.

➔ Sur la zone humide

Les zones humides constituent de vastes ensembles (régions de lacs et étangs, vallées des grands fleuves, marais atlantiques, marais littoraux tropicaux, mangrove, lagunes méditerranéennes, massifs de tourbières) ou des espaces plus restreints (mares et mouillères, ...).

Elles ont été définies par la loi sur l'eau, comme « *les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* » (article 211-1-I 1 du Code de l'environnement).

Cette définition très générale n'a pas permis de définir un régime de protection efficace des zones humides. C'est pourquoi, un récent projet de loi sur le développement des territoires ruraux (adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2004 et par le Sénat le 18 mai 2004) devrait clarifier le régime de protection des zones humides. Il est prévu notamment qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les critères retenus pour la définition des zones humides. De plus, un régime de protection spécifique devrait être institué pour les zones humides caractéristiques soit en raison de leur intérêt environnemental soit car elles sont stratégiques pour la gestion de l'eau.

Ainsi, les zones dites « zones humides d'intérêt environnemental particulier » dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière pourront être délimitées par décret en Conseil d'Etat.

Un tel classement aura très vraisemblablement pour effet de reconnaître le caractère remarquable de la zone au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Toutefois en attendant l'adoption de ce texte et la délimitation de ces zones humides caractéristiques, il est nécessaire de raisonner là encore par faisceau d'indices pour déterminer le caractère ou non remarquable d'une zone humide.

En effet s'il est vrai que les zones humides ont une importance considérable car elles contribuent à la préservation et à la gestion équilibrée de la ressource en eau, aussi bien sur les aspects quantitatifs (zones d'expansion naturelle des crues, réalimentation des nappes, soutien d'étiage,...) que qualitatifs (auto-épuration des eaux superficielles et souterraines,...) et qu'elles servent également de réservoir de biodiversité en raison de leur grande richesse biologique, ces zones ne sont pas toutes des espaces remarquables au sens de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme.

Ainsi par exemple, les 22 zones humides reconnues par la convention intergouvernementale Ramsar sont incontestablement remarquables, la diversité biologique de la zone est sans conteste le critère principal à prendre en compte pour apprécier son caractère remarquable. D'autres critères peuvent également être pris en considération tels que le rôle de la zone humide dans le maintien des équilibres biologiques et notamment son impact sur la stabilité des espaces dunaires situés, à proximité, qu'elle contribue à renforcer.

C'est pourquoi, le juge administratif a sanctionné la décision du préfet autorisant l'extension d'un golf dans une zone dont l'écosystème présente un tel intérêt qu'elle est en grande partie répertoriée comme zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I d'un marais, par ailleurs, proposé pour le réseau Natura 2000 et, en outre, identifié au titre de la Convention de Ramsar du 2 février 1971 (TA Caen, 12 mai 1998, no 97-14, *Manche-Nature*).

De même, le Conseil d'Etat a sanctionné sur le fondement de l'article L.146-6 du CU, une opération incluant le courant de Soustons et l'étang de Pinsolle, « *reconnus par l'administration, sur la base d'un rapport scientifique, comme des zones humides abritant une 'avifaune' caractéristique ; que l'extension du golf sur les rives de l'étang de Pinsolle et la création d'une zone urbaine à proximité immédiate d'une partie du courant de Soustons sont de nature à préjudicier à la préservation de leur équilibre écologique naturel ; que l'extension de l'urbanisation dans une partie de la forêt dite 'de protection' qui, constitue, à la fois, un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral landais et, en raison de son rôle actif dans la protection de la forêt située plus à l'intérieur des terres, ainsi que dans la stabilisation des sols sableux, une zone nécessaire au maintien des équilibres biologiques, porte atteinte à la préservation de cet espace* » (CE, 30 avril 1997, *Syndicat intercommunal du Port d'Albert*, N° 158945).

En revanche, n'a pas commis d'erreur d'appréciation, compte tenu de l'intérêt qui s'attache à une extension limitée des activités d'une commune, le préfet qui autorise le remblaiement partiel d'une zone humide comprise dans le périmètre d'une ZNIEFF dès lors que moins du quart de la zone est concerné, que le remblaiement touche la partie du marais la moins intéressante sur le plan historique et que les mesures compensatoires prévoient la convention de gestion pour le reste de la zone humide avec le parc naturel régional de Brotonne (TA Rouen, 22 sept. 1999, no 98-1642, no 98-1643, *Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne*).

EN L'ESPECE, nous avons vu que la zone humide concernée par le projet n'a pas été classée dans les zones à protéger en application de la convention Ramsar, Il convient de préciser en outre que le SDAGE Loire Bretagne qui a vocation notamment à la protection des zones humides situées sur le territoire concerné et qui à l'annexe « *Etat de la connaissance et des lieux* » recense les zones humides d'importance nationale ou locale, ne fait pas non plus mention de la zone humide du marais Girard.

De plus, d'après le rapport de SOGREAH de 2002, la zone humide sur laquelle sera partiellement implanté le projet, est en partie asséchée et a été progressivement occupée par des activités agricoles.

Elle a donc perdu, semble-t-il, sa richesse et sa diversité d'un point de vue biologique. Ce rapport rappelant par ailleurs que « *cette mise en cultures s'est traduite par un appauvrissement d'un point du vue floristique et faunistique* ».

Toutefois, le rapport de SOGREAH de 1990 avait mis en évidence la présence de diverses espèces végétales qui, sans être protégées au niveau national, n'en sont pas moins caractéristiques de ce milieu et pourraient, si leur présence se confirmait, justifier la protection de cette zone au titre des espaces remarquables.

L'intérêt ornithologique de la zone n'est en revanche pas mis en avant par le rapport de SOGREAH.

En effet, cette dernière, lors de son étude de 2002, se contente de rappeler que les marais présentent un lieu de nidification et d'alimentation de nombreuses espèces d'oiseaux, sans pour autant s'en référer à la zone concernée et aux différentes espèces qui y auraient été dénombrées.

De plus, il est intéressant de citer un article du 5 mai 2003 publié dans la revue « Le chasseur vendéen », dans lequel le vice-président de l'association Chasse Maritime Vendéenne affirmait que "*cela fait 27 ans que cette réserve (la réserve de chasse maritime délimitée sur une partie de l'anse du repos) accueille régulièrement jusqu'à un millier d'oiseaux en majorité des canards de toutes espèces. Ils stationnent sur ce site du début novembre à fin février, pendant la journée et rejoignent le soir les marais d'Olonnes et du Jaunay pour s'alimenter* », il ne fait donc nullement référence au marais Girard.

Cependant, afin d'être en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'intérêt écologique de la zone humide et de l'impact des travaux sur le maintien des équilibres biologiques, des études complémentaires seront nécessaires.

Il est notamment recommandé de procéder à un inventaire floristique et faunistique de l'ensemble de la zone humide sur laquelle serait partiellement implanté le projet.

En conclusion sur l'analyse du caractère remarquable ou non du site d'implantation envisagé pour le port de plaisance de la Normandelière, il a été démontré qu'il n'y a pas de caractère automatique à la protection des espaces mentionnés à l'article R.146-1 du code de l'urbanisme.

Si certains espaces sont présumés remarquables lorsqu'ils sont par exemple situés dans la partie naturelle d'un site inscrit ou classé, en l'absence d'un tel classement, le juge se fonde sur un faisceau d'indices et tout particulièrement sur les inventaires faunistiques et floristiques.

Par conséquent, le caractère remarquable ou non d'un espace n'est pas aisé à déterminer et relève d'un fort degré de subjectivité.

EN L'ESPECE, de nombreux éléments laissent à penser que les espaces concernés par le projet n'ont pas un caractère remarquable. Toutefois, des études complémentaires sont indispensables afin de confirmer cette première appréciation. Un inventaire floristique et faunistique permettra seul, en effet, de rendre compte de l'intérêt écologique de la zone concernée. De plus, des études relatives à l'impact d'un tel équipement sur la migration du sable et sur la qualité des eaux devraient également être entreprises afin de mesurer l'influence de cet équipement sur l'équilibre biologique de la zone du projet mais également des milieux environnants et tout particulièrement de la plage des Dunes et de son cordon dunaire.

En tout état de cause, en cas de contentieux, le juge sera seul en mesure de trancher sur le caractère ou non remarquable de la zone d'implantation du port, une position plus protectrice que celle à laquelle nous aboutissons ne peut malheureusement être exclue.

En raison de l'implantation du projet de port de plaisance dans la zone des 100 mètres du rivage et dans des espaces proches de celui-ci, le projet d'aménagement de la Ville de Brétignolles-sur-Mer (port de plaisance et constructions annexes) devra se conformer également aux principes fixés à l'article L.146-4 du code de l'urbanisme.

2 - CONFORMITE DU PROJET DE PORT DE PLAISANCE AVEC LES REGLES ENONCEES A L'ARTICLE L. 146-4 DU CODE DE L'URBANISME

En raison de son implantation à proximité du rivage, le projet de port de plaisance devra également se conformer aux dispositions du code de l'urbanisme portant sur l'urbanisation des communes littorales.

D'après l'article L.146-4 du code de l'urbanisme dans les communes littorales :

- L'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants ou bien en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.
- L'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage doit être limitée ainsi que justifiée et motivée dans un document d'urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.
- En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 mètres, sauf pour la construction ou les installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

EN L'ESPECE, le projet sera non seulement implanté sur la zone des 100 mètres du rivage mais également sur des parcelles pouvant être qualifiées de « *proches du rivage* » au sens de l'article L.146-4 II du code de l'urbanisme sur lesquelles seule une urbanisation limitée est autorisée.

a. Dans la zone des 100 mètres

L'urbanisation de la bande des 100 mètres du rivage est réglementée par les dispositions de l'article L 146-4 III du code de l'urbanisme.

Dans cette zone, l'inconstructibilité est de principe.

Cependant, l'interdiction de construire ne s'exerce :

- **qu'en dehors des espaces urbanisés,**
- **et ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.**

Les dispositions de l'article L 146-4 III du Code de l'urbanisme s'appliquent à l'ensemble des terrains situés sur la bande des 100 mètres, quel que soit le zonage retenu par le POS/PLU.

Or la jurisprudence s'avère particulièrement stricte lorsqu'il s'agit d'apprécier les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau que ce soit pour les services publics ou pour les activités économiques privées.

Le fait que l'activité soit liée à la mer n'est pas suffisant. La proximité avec la mer doit résulter d'une nécessité technique impérative, indépendante de la question des coûts nécessaires à l'acheminement éventuel de l'eau de mer vers l'intérieur sauf lorsque l'éloignement de la mer n'est pas compatible avec l'équilibre de l'activité.

Dans un avis du 12 octobre 1993, la Section des travaux publics du Conseil d'État a précisé que ce sont des considérations "*d'ordre géographique, technique ou économique*" qui doivent exiger la proximité immédiate de l'eau.

EN L'ESPECE, sans qu'il soit besoin de préciser ce qu'il faut entendre par espace urbanisé au sens de l'article L.146-4 III, un port de plaisance doit être considéré comme une activité exigeant la proximité immédiate de l'eau (TA Nice, 7 avril 1988, *Association de défense de l'Environnement et de la qualité de la vie de Golf Juan-Vallauris*, RJE n°4/1988 p 485).

Par conséquent la réalisation du projet de port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer et le chenal permettant d'y accéder, peuvent être implantés dans la zone des 100 mètres du rivage.

L'incompatibilité du projet avec l'article L 146-4 III du code de l'urbanisme ne peut dès lors être soulevée.

La question peut se poser toutefois de savoir si, en créant le port et notamment en creusant un bassin à flot dans les terres et un chenal d'accès à celui-ci, la limite du rivage ne serait pas repoussée à l'extrémité nord du port se qui repousserait tout autant la limite de la règle d'inconstructibilité de la zone des 100 mètres du rivage.

Aux termes de l'article 26 de la loi littoral:

« Les limites du rivage sont constatées par l'Etat en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques. Le projet de délimitation du rivage est soumis à enquête publique. L'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains (...) ».

Ce même article prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat en déterminerait les conditions d'application. Ce décret a enfin été publié après plus de 18 ans d'attente.

En effet, le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 a précisé la procédure relative à la délimitation des rivages de la mer, les lais et relais de la mer et les limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières.

Il prévoit désormais une procédure unique de délimitation. La procédure de délimitation est conduite, sous l'autorité du Préfet, par le service de l'Etat chargé du domaine public maritime.

Elle s'effectue notamment sur la base d'une notice exposant tous les éléments contribuant à déterminer la limite, et notamment le résultat des observations opérées sur les lieux ou les informations fournies par des procédés scientifiques. Ceux-ci consistent notamment dans le traitement de données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morpho-sédimentaires, botaniques, zoologiques ou historiques.

Les **caractéristiques naturelles** de la côte sont donc prises en considération. La délimitation du rivage résulte ainsi de l'action naturelle des flots. Le rivage de la mer n'est donc pas figé. Il peut varier sous l'effet de l'érosion naturel mais également à la suite de travaux effectués sur le littoral.

Toutefois, selon certains auteurs (*V. H. Coulombie et J.-P. Redon, Le droit du littoral, Litec 1992, p. 360 s.*) dès lors que les espaces littoraux sont incorporés dans le port, ils perdent *ipso facto* leur qualité de rivage de la mer. Les dispositions de la loi littoral ne s'appliquaient qu'au rivage naturel.

Ainsi dans un article publié le 6 août 1993 intitulé « La création et l'extension d'un port de plaisance au regard des dispositions de la loi du 3 janvier 1986 et du décret du 20 septembre 1989 » (PA, 6 août 1993, n°94 p.15), Messieurs Colombie et Redon déclaraient que « *le concept de rivage ne se rattache qu'au domaine naturel* »...la limite haute du rivage déterminée à l'article L. 146-4 III du code de l'urbanisme « *sera donc interrompue sur les documents d'urbanisme au droit des ports avec la conséquence directe d'une urbanisation possible au-delà du port vers l'intérieur, donc en profondeur, conformément à l'esprit de la loi littoral dans des espaces ne pouvant donc se rattacher au rivage* ».

On peut invoquer également au soutien de cette argumentation les solutions adoptées par le Conseil d'Etat à propos de l'article 27 de la loi-littoral dans les arrêts « *Groupement des associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur* » du 10 décembre 1990 (*req. n° 97119*) et « *Ville de Royan* » du 29 décembre 1993. Les conclusions de J. Arrighi de Casanova sur cette dernière affaire sont en cela très explicites puisque ce dernier a pu préciser qu'un « *port ne comporte par définition pas de rivage naturel auquel des travaux risqueraient de porter atteintes* » (*CJEG 1994, p. 232*).

Cependant, le Conseil d'Etat a implicitement reconnu l'existence d'un rivage de la mer dans un port et a appliqué l'article L.146-4 du code de l'urbanisme à l'occasion de la réalisation dans l'emprise d'un port de plaisance d'un ensemble immobilier destiné à des activités d'hôtellerie, de commerce et de bureaux ; il a estimé qu'une telle opération comportant une surface de 18 000 m² ne pouvait être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation (*CE, 10 mai 1996, Sté Port de Toga : Mon. TP 21 mars 1997, p. 55 ; Juris-Data n° 050505 ; Dr. adm. 1996, comm. 467 ; AJDA 1996, p. 934, concl. Fratacci*).

Par conséquent, au vu de cette jurisprudence il nous paraît préférable de considérer qu'avec la création du port et notamment en raison du creusement du bassin et du chenal d'accès à ce dernier, la limite du rivage de la mer sera modifiée puisque la darse du port sera alimentée par les eaux de la mer et que le niveau du bassin devrait correspondre au plus haut flot. Ainsi par prudence, il semble préférable, après la construction du port, de délimiter une nouvelle bande des 100 mètres calculée à compter des nouvelles limites du rivage.

Cette nouvelle délimitation n'aura que peu de conséquence en pratique puisqu'elle n'empêchera pas la construction de bâtiments destinés à l'accueil des activités dont la proximité immédiate de l'eau est nécessaire.

En effet, il est intéressant de préciser qu'ont été qualifiés de constructions nécessaires à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau, des hangars ateliers de réparation navale (TA Rennes 30 janvier 1980 *Syndicat des copropriétaires du village de Port-Duan à Saint-Philibert*, req n°20147) ou des bâtiments destinés à accueillir pour l'essentiel des activités économiques liées au port de plaisance et de pêche (CE, 25 mars 1998, *Cne Saint-Quay-Portrieux*, requête n° 159040).

Seul le projet d'hôtel devra être repoussé au-delà de la limite des 100 mètres du rivage.

En effet, selon la jurisprudence administrative, l'implantation d'un parc de loisirs, d'un hôtel mais également d'un bar restaurant nonobstant les obligations mises par la commune à la charge de l'exploitant pour favoriser la sécurité des baigneurs, ne sont pas des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau au sens de l'article L. 146-4 III du code de l'urbanisme (voir notamment : CE 9 octobre 1996, *Union départementale Vie et Nature 83*).

De même, la création d'un parking ne nécessite pas non plus d'être située à proximité immédiate de l'eau (CE 10 mai 1996 *Cne de Saint-Jorioz*, req n° 155169). Cette position a été confirmée dans une décision plus récente à propos d'un parking qui n'a pas nécessairement à être situé à moins de 100 mètres d'un accès à une promenade piétonne longeant le rivage (CAA Lyon 21 février 2001, *Association des propriétaires riverains du Lac d'Annecy*, req n° 95LY01244).

b. L'urbanisation limitée des espaces proches du rivage

Le port de plaisance projeté serait également situé dans des espaces proches du rivage. Seule une urbanisation limitée sera possible.

En effet, en application de l'article L. 146-4 CU :

« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer (...) ».

L'appréciation des critères d'espaces proches du rivage repose sur plusieurs critères qualitatifs et quantitatifs que sont :

- la distance par rapport à la mer,
- les critères topographiques,
- et l'influence marine.

Le critère de visibilité depuis la mer n'est plus le critère prépondérant. La jurisprudence a d'ailleurs une appréciation très extensive en la matière.

Ainsi, le Conseil d'État a qualifié de proches du rivage, un « terrain faisant partie de la zone d'aménagement concerné du golf international de Gassin créée par délibération du conseil municipal de Gassin du 2 décembre 1987, et sur lequel des constructions sont projetées, est situé pour l'essentiel à une distance de 500 à 1 000 mètres du rivage ; que ce terrain, bien qu'il soit séparé du rivage par une ligne de crête et par une zone urbanisée, constitue un espace proche du rivage au sens des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme" (CE Section, 12 février 1993, commune de Gassin et SA Sagic, précité).

Depuis cette jurisprudence de référence, tous les jugements et arrêts rendus sur cette notion privilégient le critère de distance auquel il ajoute dans une moindre mesure le critère de la configuration des lieux.

D'une manière générale, les espaces proches du rivage peuvent être situés jusqu'à un kilomètre du rivage. Mais cette appréciation n'est pas systématique. D'autant plus, que les directions départementales de l'équipement (DDE) ont tendance à considérer que les espaces sont proches du rivage lorsqu'ils sont situés à moins de deux kilomètres du rivage. Les DDE se rapportent en effet souvent aux dispositions de l'article L.146-7 du code de l'urbanisme qui impose une distance d'au moins 2000 mètres du rivage pour la construction de nouvelles routes de transit.

EN L'ESPECE, le projet de carte de synthèse sur l'application des dispositions de la loi littoral au territoire de Brétignolles-sur-Mer établie par la DDE de Vendée, délimite les espaces proches du rivage, dans la zone concernée par le projet, bien en deçà de la limite des 2000 mètres et mêmes des 1000 mètres du rivage.

Bien que ce document n'a pas de caractère réglementaire, il est une source d'information importante. A la lecture de ce dernier et à la lumière de la jurisprudence en la matière, il est incontestable que le port de plaisance projeté serait situé dans un espace proche du rivage. Cette qualification ne devrait pas en revanche concerner le projet hôtelier de la ville de Brétignolles-sur-Mer qui serait situé en retrait du port projeté et au-delà des 1000 mètres du rivage.

Il s'ensuit que dans la zone du projet, l'extension de l'urbanisation au sens de l'article L 146-4-II du code de l'urbanisme devra nécessairement être limitée.

L'importance de l'extension doit s'apprécier au regard de divers indices comme l'urbanisation existante, la nature du tissu urbain (*mitage, le long des routes, en tâches d'huile,...*), la superficie de la commune, la longueur de côtes, les règles de constructibilité.

D'une manière générale la jurisprudence sanctionne des opérations d'aménagement et notamment des ZAC véritablement surdimensionnées portant sur des dizaines de milliers de mètres carrés et concernant très souvent la construction de projets immobiliers ambitieux.

Ainsi, le Tribunal administratif de Montpellier a annulé le PAZ d'une ZAC destinée à la réalisation d'une marina au motif que l'urbanisation prévue ne constituait pas une extension limitée, ni une urbanisation en continuité avec les dernières maisons de la station d'Argelès-Plage. Il s'agissait en l'espèce d'autoriser 87 000m² de SHON destinée à permettre la construction de 1 500 logements et 11 000m² d'équipements de superstructure comprenant eux-mêmes 5 000 m² pour les équipements publics liés au fonctionnement du port à créer (*TA Montpellier, 29 mars 1991, Cts Darennes et Bujéau c/ Cne d'Argelès-sur-Mer, req. n° 87-18825, 87-18856 et 87-18857 : Jurispr. adm. illustrée « littoral », min. équip., p. 55*). Cette décision a été confirmée par le Conseil d'État. (*CE, 29 mars 1993, Cne d'Argelès-sur-Mer, req. n° 128204*).

De même, n'a pas été jugée compatible avec la règle de l'extension limitée de l'urbanisme, une opération de construction d'hôtel et de logement de 69 000 m² (CE 1er juillet 1994, *Min. de l'Équipement c/ Cne du Lavandou* : requête n° 119879) ou encore d'un complexe hôtelier de 14 469 m² de SHON sur un terrain de 9 ha (CAA de Lyon, 17 mai 1995, *Min de l'Équipement c/ Etori*).

En revanche, le Conseil d'État a retenu le caractère limité de l'extension de l'urbanisation résultant de constructions sur les terres-pleins du nouveau port de pêche et de plaisance, correspondant à une surface au sol de 5 000 m² et une surface hors oeuvre nette de 10 000 m² (CE, 25 mars 1998, *Commune de Saint-Quay Portrieux*, N° 159040).

EN L'ESPECE, bien que le projet ne soit pas encore totalement arrêté, il ne semble pas « disproportionné » au point de pouvoir être sanctionné sur le fondement de l'article L 146-4 II en cas de contentieux.

Il conviendra toutefois de limiter les emprises des commerces et activités dans le port aux seules activités strictement liées à ce dernier et accessoire à son fonctionnement conformément aux dispositions du code des ports maritimes qui seront rappelées ultérieurement.

De plus, conformément à l'article L 146-4 II, l'extension de l'urbanisation devra être justifiée et motivée dans le POS/PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Cette motivation doit être fondée sur un motif d'urbanisme répondant à un but d'intérêt général.

Si l'extension de l'urbanisation pour la création du port de plaisance n'est pas justifiée dans le POS/PLU, il sera nécessaire d'obtenir l'accord du Préfet pour pouvoir réaliser l'urbanisation sur le fondement de l'article L 146-4 II, cet accord sera donné après avis de la commission des sites.

Par conséquent trois solutions s'offrent à la Ville de Brétignolles-sur-Mer pour légitimer l'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage :

- Soit elle décide de profiter de la révision du PLU en cours (qui en tout état de cause est nécessaire pour la concrétisation de ce projet comme nous avons eu l'occasion de le rappeler au début de notre consultation) et se contente de justifier et de motiver l'ouverture de l'urbanisation sans demander l'accord du préfet. Cette solution est la plus simple a priori car dans son arrêt relatif au port de Saint-Quay-Portrieux précité, la haute juridiction a validé l'implantation de constructions justifiée et motivée dans le POS en ce qu'elles sont destinées « *pour l'essentiel à accueillir des activités économiques liées au port, donc à un équipement exigeant la proximité immédiate de l'eau* » (CE, 25 mars 1998, *Commune de Saint-Quay Portrieux*, N° 159040). Toutefois, cette solution ne permet pas d'associer le préfet et la commission des sites à la décision d'ouverture à l'urbanisation des espaces proches du rivage et par voie de conséquence à la décision de création du port. De plus, elle implique qu'une attention particulière soit apportée à cette motivation afin de minimiser le risque de contentieux. Une motivation stéréotypée n'est en effet pas suffisante. Il semble ainsi préférable d'associer un bureau d'étude spécialisé sur ces questions à la rédaction du document.
- Soit la Ville de Brétignolles-sur-Mer décide de procéder opération par opération. Dans cette hypothèse, l'autorisation du préfet sera demandée après consultation de la commission des sites sur tout projet d'occupation des sols situé dans les espaces proches du rivage. Cependant, il nous semble préférable d'écarter cette solution car elle a pour effet de multiplier la saisine de la commission des sites et ne va pas dans le sens d'une simplification procédurale. En tout état de cause, cette solution ne permet pas de passer outre une révision du zonage concerné pour l'implantation du projet.
- La troisième solution, qui nous paraît la plus opportune et qui est également conseillée par la direction de l'urbanisme de la DDE de Vendée, consisterait à combiner les alternatives précédemment décrites. Elle consiste à ce que la Ville de Brétignolles-sur-Mer procède à la révision du PLU dans lequel sera justifiée et motivée l'extension de l'urbanisation en raison de la configuration des lieux ou en raison de l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Sur la base de ce document, approuvé par le conseil municipal, le Maire pourra ensuite saisir le préfet afin qu'il donne son accord à l'ouverture à l'urbanisation envisagée dans le PLU révisé et autorise ainsi implicitement l'ensemble du projet d'aménagement projeté sur la zone. Cette solution a l'avantage d'associer le préfet à la décision de création du port et permet de faire valider par un seul arrêté préfectoral non seulement la motivation du POS/PLU mais également l'ensemble du projet d'aménagement de la Ville. De plus, ce qui n'est pas négligeable, si l'accord du préfet était déclaré illégal par le juge, la responsabilité de l'Etat pourra être recherchée, même sans qu'une faute lourde n'ait été commise. (CE, 7 févr. 2003, *Sec. d'État au Log. : Collectivités-Intercommunalité 2003, comm. 105*).

Enfin, l'urbanisation de la zone devra s'effectuer en continuité des agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

L'appréciation de l'urbanisation en continuité est fonction de la distance mais également de la configuration des lieux. Ainsi le juge administratif a considéré qu'une distance de deux cents mètres par rapport au lieu-dit le plus proche constitue une distance trop importante pour justifier d'une continuité (CE, 15 octobre 1999, *commune de Logonna-Daoulas*, n°198578).

EN L'ESPECE, la zone envisagée pour l'implantation du port de plaisance est bordée par deux lotissements, son implantation devrait donc répondre à l'obligation d'urbanisation en continuité de l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisation.

Il devrait également en être ainsi du projet d'hôtel. Celui-ci devrait être implanté en retrait du port mais à proximité d'une route et d'autres constructions. Cette appréciation devrait toutefois être confirmée lorsque le projet sera définitivement arrêté car la distance avec d'autres constructions ne doit pas être trop importante.

3 – CONFORMITE AVEC LES ARTICLES L. 146-2 DU CODE DE L'URBANISME

L'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dispose que les documents d'urbanisme doivent prévoir des coupures d'urbanisme et qu'ils doivent déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en prenant en compte la préservation des espaces remarquables de l'article L. 146-6, la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, et des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Cet article ne s'impose qu'aux documents d'urbanisme, mais il peut selon le Conseil d'État, être opposé à l'arrêté créant une ZAC (CE 12 février 1993, *commune de Gassin et SA Sagie*, précité).

Il est rare que la jurisprudence sanctionne sur ce fondement des opérations d'aménagement.

Ainsi, bien que le Tribunal administratif de Nice a jugé que le PAZ d'une ZAC n'était pas compatible avec les dispositions de l'article L 146-2 du code de l'urbanisme dans la mesure où il permettait la réalisation d'une opération immobilière trop importante (105000 m² de SHON dont 3 9000 m² proches de la mer) qui ne pouvait que dénaturer profondément la baie d'Agay (TA Nice 4 juillet 1991 *SOS environnement*), le Conseil d'État a censuré cette appréciation (CE 29 novembre 1996 *Société de développement du Dramont-Agay et la Société Dramont-Aménagement*, BJDU 1/1997 p 63).

De plus, d'une manière générale, le Conseil d'État estime que les dispositions de l'article L 146-2 du code de l'urbanisme n'interdisent pas à elles seules d'ouvrir à l'urbanisation certaines zones agricoles (CE 2 décembre 1991, *chambre départementale de l'agriculture des Alpes-maritimes et syndicat d'exploitants agricoles de la plaine du Var*).

Enfin, à propos de la prise en compte d'espaces remarquables et notamment d'une plage, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'accroissement du nombre de parcelles constructibles, au demeurant limité, puisse entraîner une urbanisation mettant en péril la préservation des espaces remarquables de la baie de la Fresnaye, la protection des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes de la commune, ainsi que les conditions normales de fréquentation de la plage de la Fresnaye (Conseil d'Etat N° 149500 12 décembre 1997 *Mme Colette DESGRES*).

Par conséquent, il est très rare que sur la base de cet article un projet d'aménagement soit annulé.

Quant aux règles concernant les coupures d'urbanisation prévues par cet article, elles concernent en principe des espaces très importants. Or en l'espèce, des coupures sont prévues en d'autres lieux sur le territoire de la commune.

CHAPITRE III : LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT CULTUREL

Le projet de port de plaisance doit nécessairement prendre en compte le patrimoine de la commune de Brétignolles-sur-Mer.

En effet, la protection de l'environnement culturel concerne non seulement les monuments historiques mais également des ensembles plus vastes généralement situés au centre des villes.

De plus la protection de l'environnement culturel concerne la protection des sites archéologiques de la commune.

1 – LA PROTECTION ETROITE : LES MONUMENTS HISTORIQUES

Ce régime de protection résulte de la loi du 31 décembre 1913. Il assure la protection des monuments historiques eux-mêmes et également de leurs abords.

Deux régimes de protection sont possibles : le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Lorsqu'un immeuble est classé, il ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet de travaux de restauration, de réparation ou de modification, sans autorisation.

Le régime de protection des immeubles inscrits est moins favorable. Les travaux ne peuvent être réalisés sans que le Préfet de région en ait été avisé quatre mois avant. Le Préfet peut s'y opposer en engageant une procédure de classement.

Un immeuble inscrit ne peut faire l'objet d'un permis de démolir qu'après accord du Ministre de la culture.

En outre, les abords de ces monuments sont également protégés par un périmètre de 500 mètres.

Les travaux situés dans ce périmètre doivent être autorisés par l'architecte des Bâtiments de France. Par travaux il faut entendre les constructions nouvelles, démolitions, déboisements, transformations, modifications de nature ou d'aspect.

EN L'ESPECE, d'après le courrier daté du 25 octobre 2002 de la Direction régionale des affaires culturelles de la Région des Pays de la Loire, il apparaît qu'aucun monument historique protégé n'est recensé sur la zone concernée par le projet. Il ne sera dès lors pas nécessaire de consulter l'architecte des Bâtiments de France.

2 – LA PROTECTION ELARGIE

A) LES SECTEURS SAUVEGARDES

Les secteurs sauvegardés sont régis par les articles L. 313-1 et suivants et R. 313-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Les secteurs sauvegardés peuvent être créés par arrêté interministériel dans les communes lorsque l'intérêt historique ou esthétique le justifie. Ces secteurs font l'objet d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur élaboré par un architecte.

EN L'ESPECE, il n'apparaît pas que le projet de port soit inclus dans un secteur sauvegardé.

B) LES Z.P.P.A.U.P

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ont été mises en place par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences et modifiée par la loi n° 93-24 du 9 janvier 1993 relative à la protection des paysages.

Les ZPPAUP sont généralement instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel.

EN L'ESPECE, le projet n'est pas situé dans un tel périmètre.

Par conséquent, aucune disposition de protection du patrimoine culturel sur la zone concernée n'est en mesure de contrarier le projet de création du port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer.

Le patrimoine archéologique de la zone devra en revanche faire l'objet d'une attention particulière.

3 - L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE

La loi relative à l'archéologie préventive du 17 janvier 2001 modifiée, précise que les opérations d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de travaux qui, en raison de leur localisation, leur nature ou leur importance affectent ou sont susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique, ne peuvent être entreprises qu'une fois accomplies les mesures de détection et dans le cas où elles s'avèreraient nécessaires, les mesures de conservation et de sauvegarde dans les conditions imposées par le Préfet de Région.

Ces mesures de détection préventives concernent les permis de construire, les permis de démolir et les autorisations d'installations et de travaux divers.

EN L'ESPECE, conformément au courrier de la DRAC précité, il apparaît que six sites qualifiés de vestiges néolithiques, paléontologiques et paléolithiques ont été recensés sur le littoral.

Le Préfet de la Région des Pays de la Loire devra par conséquent nécessairement être saisi de ce projet.

Or, il y a de forte chance, en raison de l'importance de ce projet, que le Préfet ordonne qu'un diagnostic soit effectué préalablement à sa réalisation.

Le diagnostic porte généralement sur l'étude de documents, mais il peut également entraîner la réalisation de sondages sur le terrain. Il sera effectué par l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ou par le service agréé d'une collectivité.

Les suites de ce diagnostic pourront entraîner la prescription de fouilles ou la conservation des vestiges identifiés.

Outre que ces mesures préventives sont susceptibles d'allonger la procédure de création du port, elles peuvent également avoir des effets notables sur la faisabilité du projet et sur sa consistance.

En effet, en cas de découverte significative, le Préfet pourra interdire toute construction ou obliger à des transformations profondes dans l'assiette du projet.

CHAPITRE IV : CONTRAINTES PORTANT SUR L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS

La création d'un port de plaisance, en raison de l'importance des travaux qu'il suppose et de ses impacts prévisibles sur l'environnement, impose que les différents acteurs de la procédure de création soient en mesure d'apprécier les conséquences de leur décision sur l'environnement.

Cette phase d'information implique en l'espèce, non seulement que la Ville de Brétignolles-sur-Mer soit informée de l'impact de son projet sur l'environnement (1) mais également que les administrés soient associés à l'instruction du projet (2).

1 - L'ETUDE D'IMPACT

Par principe et depuis la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, tous les projets d'une certaine importance doivent être soumis préalablement à leur réalisation à étude d'impact, sauf dispense expresse prévue dans le décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi précitée.

Conformément à ce décret et à son annexe IV, « *les travaux de création ou d'extension d'un port de plaisance ...* » sont soumis à étude d'impact dès lors que le montant total des travaux est supérieur à la somme de 1,9 Million d'Euros.

EN L'ESPECE, le montant des travaux est estimé à environ 18 Million d'Euros, une étude d'impact devra donc être effectuée.

L'étude d'impact doit comprendre au moins :

- ⇒ une analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- ⇒ une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique ;
- ⇒ une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement ;
- ⇒ les raisons pour lesquelles le projet a été retenu parmi d'autres partis envisagés qui devront faire l'objet d'une description ;
- ⇒ les mesures envisagées pour supprimer, limiter et si possible compenser l'impact sur l'environnement et la santé.

Des études complémentaires en application d'autres législations devront également être effectuées et pourront être intégrées dans l'étude d'impact.

Il s'agit en premier lieu du document d'incidences prévu au 4° de l'article 2 du décret n°93-742 du 29 mars 1993 modifié, concernant les installations et travaux soumis à autorisation en application de l'article 10 de loi sur l'eau du 3 janvier 1993 (codifiés aux articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement). Ce document devra ainsi prévoir notamment les incidences de l'opération compte tenu des variations saisonnières et climatiques sur les ressources en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris celles de ruissellement.

En second lieu, comme cela a été rappelé antérieurement, l'étude d'impact devra également comprendre les éléments demandés au titre du dossier d'évaluation d'incidences sur les sites Natura 2000 prévus à l'article R214-36 du code de l'environnement.

Il sera ainsi nécessaire de prévoir notamment une description du projet, accompagnée d'une carte permettant de localiser les travaux, ouvrages ou aménagements envisagés par rapport aux sites Natura 2000, ainsi qu'une analyse des effets notables, temporaires ou permanents, que les travaux, ouvrages ou aménagements peuvent avoir, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres programmes ou projets dont est responsable le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation de ces sites.

L'étude doit être particulièrement complète et précise. C'est sur la base de cette étude et des mesures compensatoires proposées que le Préfet sera en mesure de décider en toute connaissance de cause de la pertinence de ce projet.

De plus, cette étude devra être insérée dans le dossier soumis à enquête publique.

2 – LA PARTICIPATION DES ADMINISTRÉS

A) LA CONCERTATION PREVUE A L'ARTICLE L 300-2 DU CODE DE L'URBANISME

A titre préalable, le projet de la Ville devra faire l'objet d'une concertation conformément à l'article L 300-2 c) du Code de l'urbanisme non seulement car, comme nous l'avons vu, le POS/PLU actuel doit être révisé pour permettre la réalisation de ce projet, mais également en raison de la nature même de l'aménagement.

En effet, aux termes de cet article, une concertation avec les habitants, les associations et les autres personnes concernées doit être organisée avant « *toute élaboration ou révision du Schéma de cohérence territoriale ou du Plan local d'urbanisme* » et avant « *toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune* ».

L'article R 300-1 du même code précise que sont soumis à concertation préalable : « *la création d'un port maritime ... de plaisance...d'un montant supérieur à 1 900 000 €* » lorsqu'il est situé en zone urbanisée.

Une concertation préalable de la population est donc nécessaire pour la création d'un tel aménagement.

Il revient au Conseil municipal par délibération d'organiser les modalités de la concertation. Cette procédure de concertation est très importante, la jurisprudence contrôle le caractère suffisant de la concertation à peine d'annulation de l'ensemble de la procédure.

Les modalités de la concertation n'ont pas été précisées par les textes. Aussi, l'organe délibérant a une marge de manœuvre importante.

Seule la jurisprudence a précisé que la concertation doit prendre place « *avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération* ». (CE, 6 mai 1996, *Association Aquitaine Alternatives*, Dr adm., 1996, n° 461).

Concrètement, la concertation consiste en des présentations du projet par des publications dans la presse locale, des expositions et des réunions publiques où tous les avis peuvent s'exprimer.

EN L'ESPECE, il est possible de considérer que la procédure de concertation est en cours, puisque la Mairie de Brétignolles-sur-Mer a procédé à de nombreuses réunions d'information sur le projet et que les administrés ont pu se prononcer lors d'un référendum municipal sur l'opportunité de le concrétiser.

La concertation devra toutefois faire l'objet de bilans qui devront figurer dans le dossier de l'enquête publique.

B) L'ENQUETE PUBLIQUE

Après l'étude d'impact, il sera nécessaire de procéder à une enquête publique afin d'informer le public et de recueillir ses éventuelles appréciations, suggestions et contre propositions.

En effet, conformément à l'article L 123-1 du Code de l'environnement, « *la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique (...) lorsqu'en raison de leur nature ou de leur consistance (...), ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ».

La liste des opérations visées par cet article est fixée par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Le point 13 de l'annexe de ce décret impose cette enquête publique dès lors que les travaux envisagés concernent la création d'un port de plaisance maritime.

L'enquête publique pour la réalisation du port devra également s'effectuer sur le fondement de l'article 25 de la loi littoral précité (article L.321-5 du code de l'environnement) qui impose que les décisions d'utilisation du domaine public maritime aboutissant à un changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime soient soumises à la procédure d'enquête publique prévue par les articles L. 123-1 à L.123-16. du code de l'environnement.

CHAPITRE V : CONTRAINTES RELATIVES A LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

La politique de l'eau et des milieux aquatiques suppose, des mesures de gestion, des mesures de police et enfin des sanctions.

Elle implique en premier lieu de prendre en compte les dispositions figurant dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les décisions d'aménagement doivent en effet être compatibles avec eux (1). Elle implique également que des demandes d'autorisations ou de déclarations préalables soient effectuées en raison de l'impact de ce projet sur les milieux aquatiques (2).

Nous envisagerons également la possibilité de recourir à la procédure de déclaration d'intérêt général dans l'hypothèse où des travaux d'aménagement seraient nécessaires sur le ruisseau de la Normandelière en application de l'article L 211-7 du code de l'environnement (3).

Enfin nous analyserons les mesures relatives à la qualité des eaux (4) et aux risques d'inondation (5) afin d'apprécier si elles peuvent avoir des incidences sur la faisabilité du projet.

1 - L'OBLIGATION DE CONFORMITE DU PROJET AVEC LES DISPOSITIONS DU SDAGE LOIRE - BRETAGNE

Les SDAGE ont pour objet de fixer les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de la préservation des zones humides, de manière à satisfaire aux principes énoncés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Conformément à la loi du 3 janvier 1992, « *toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau sont compatibles ou rendues compatibles avec le SDAGE* » (...) « *les autres décisions administratives prennent en compte le SDAGE* ».

Par compatibilité, il faut comprendre qu'une décision publique, ou un programme public, dans le domaine de l'eau, ne doit pas être en contradiction avec les orientations fondamentales fixées par le SDAGE.

EN L'ESPECE, le projet de création de port de plaisance doit se conformer au SDAGE Loire-Bretagne.

Or ce document de programmation énonce certaines prescriptions tenant non seulement aux décisions de création des ports mais également aux zones humides.

A) PRECONISATIONS RELATIVES AUX ZONES HUMIDES

Le SDAGE distingue deux types de zones humides, celles d'intérêt majeur, désignées au titre des directives européennes et de la convention de Ramsar, et celles d'intérêt national ou local figurant à la liste de l'annexe « *Etat de la connaissance et des lieux* », représentées par les cartes n°32 de cette même annexe et n°4 du SDAGE. Ces cartes, d'après ce document, « *sans être exhaustives sont un premier recensement des enveloppes de référence constituées de territoires riches en zones humides.* ».

Le SDAGE énonce un régime de protection générale des zones humides et les préconisations y afférent, sont proposées pour la protection des zones d'intérêt majeur national ou local, ponctuelles ou situées à l'intérieur des enveloppes de référence, mais pas exclusivement.

Les préconisations visent à préserver l'intégrité des zones humides sans pour autant refuser tout aménagement sur ces zones fragiles.

Ainsi par exemple, les préconisations en matière d'infrastructures ont essentiellement pour objet d' « *interdire les travaux susceptibles d'altérer **gravement** l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides.* ».

EN L'ESPECE, la zone humide concernée par le projet n'est pas référencée dans ce document de programmation. Toutefois, afin de prendre en compte les préconisations du SDAGE en matière de protection des zones humides, il serait préférable de limiter l'emprise du projet de port sur la zone humide.

Il est vrai toutefois que l'obligation de compatibilité est difficile à appréhender. La notion d'altération « *grave* » à l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides est particulièrement imprécise et laisse en conséquence un large pouvoir d'appréciation à la Ville de Brétignolles-sur-Mer.

B) PRECONISATIONS RELATIVES AUX PORTS

Les préconisations relatives aux ports énoncées dans le SDAGE Loire-Bretagne concernent essentiellement leurs modalités de fonctionnement mais également le choix du site d'implantation des nouveaux ports.

Ces dernières préconisations ont essentiellement valeur de recommandation et n'ont pas à proprement parler de force juridique. Il est en effet simplement conseillé que le choix d'un site d'implantation d'un port soit « *mené dans un souci de perturbation minimale de l'environnement (qualité des eaux)* ». Il faut également selon ce même document « *rester vigilant quant au développement de l'urbanisation qui est souvent associée à la construction d'un port de plaisance.* ».

Le SDAGE donne quelques directions sur la procédure en recommandant que l'étude d'impact soit approfondie et qu'une attention particulière soit portée à la bonne conduite des travaux et aux rejets de dragages.

Il demande également à ce qu'un tableau de bord soit mis en place pour suivre régulièrement l'impact sur les milieux aquatiques de l'exploitation du port.

Enfin, il est naturellement fait référence au règlement sanitaire départemental. Les installations du port projetées devront respecter les prescriptions édictées dans ce règlement. Certaines prescriptions concernent expressément les ports de plaisance. Ainsi aux termes de l'article 95 du titre IV « Elimination des déchets et mesures de salubrité générales », l'implantation des groupes sanitaires dans les ports de plaisance est fonction du nombre de poste d'amarrage.

EN L'ESPECE, les préconisations très générales du SDAGE, ne peuvent s'opposer à la faisabilité du port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer dès lors qu'il apparaît compatible avec ce document.

2 - LA POLICE DE L'EAU

En raison de l'importance des travaux à effectuer et de leurs conséquences sur les milieux aquatiques, une autorisation au titre de la loi sur l'eau devra être obtenue.

L'article L. 214-1 du Code de l'environnement impose une autorisation ou une déclaration pour certaines installations, ouvrages, travaux ou activités ayant une influence sur l'eau ou le fonctionnement des écosystèmes aquatiques. Ces formalités préalables sont déterminées en fonction d'une nomenclature annexée au décret n°93-773 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article L. 214-2 du Code de l'environnement.

Une même opération peut concerner différentes rubriques de la nomenclature. Dans ce cas, si l'opération se trouve soumise selon les rubriques concernées à la fois au régime de l'autorisation et à celui de la déclaration, le régime de l'autorisation prévaut en raison du caractère cumulatif des effets sur la ressource et les milieux aquatiques. L'opération globale est alors soumise à autorisation qui, si elle est accordée, doit tenir compte de tous les effets possibles sur le milieu aquatique et faire au moins apparaître des prescriptions au titre de chacune des rubriques concernées.

EN L'ESPECE, le projet envisagé répond à différentes rubriques de la nomenclature exigeant l'obtention d'une autorisation ou d'une déclaration préalable en fonction des caractéristiques définitives du projet. Une autorisation au titre de la loi sur l'eau devra donc être obtenue.

- La rubrique 3.3.0 « travaux de création d'un port maritime ou d'un chenal d'accès ou travaux de modifications des spécifications techniques d'un chenal existant,
- La rubrique 2.6.2 intéresse « *les vidanges de plan d'eau* ». Elle les soumet à déclaration si la superficie du plan d'eau est comprise entre 0,1 à 0,3 ha,
- La rubrique 2.7.0 s'applique à la création de plans d'eau quel que soit leur statut domanial, non domanial ou privé. Elle les soumet à déclaration si la superficie du plan d'eau est comprise entre 0,1 à 0,3 ha,
- La rubrique 3.4 sur les opérations de dragages ou les rejets y afférents en milieux marins,
- La rubrique 4.1 sur les différents types de travaux aboutissant à une réduction des zones humides par assèchement. Une autorisation est nécessaire lorsque la superficie est supérieure ou égale à 1 ha, ou bien doit faire l'objet d'une déclaration lorsqu'elle est supérieure à 0,1 ha, mais inférieure à 1 ha D,
- Enfin une autorisation pourrait également être exigée sur le fondement de l'article 2.5 qui soumet à autorisation les installations, ouvrages, travaux ou activités conduisant soit à la modification du profil en long ou du profil en travers d'un cours d'eau, soit à la dérivation ou au contournement d'un cours d'eau.

Le Préfet dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour refuser ou non l'autorisation.

Il ne peut toutefois la refuser qu'à condition de motiver et de justifier sa décision.

Le refus peut ainsi être justifié en raison de l'absence d'enquête publique (TA Limoges, 17 juill. 1997, no 91784, *Mme Veuve Alix Robert de Gesnais*) ou d'une étude d'impact insuffisante (TA Poitiers, 9 juill. 1998, n° 97496, Absence d'étude sur les conséquences du percement du canal dans un port sur le milieu marin, en raison notamment de l'augmentation du passage des plaisanciers et des risques de pollution accidentelle.).

En revanche, la simple motivation selon laquelle la création modifierait de façon irréversible le milieu sans démontrer en quoi le projet porterait atteinte à la préservation des milieux aquatiques n'est pas suffisante (TA Caen, 11 mars 1997, n° 951849, *Michel Dumaine*).

De même a été annulé un arrêté refusant l'autorisation se fondant sur des avis « *globalement défavorables* » émis par les services, sans préciser les raisons justifiant ces prises de positions (TA Toulouse, 21 juin 2001, n° 01/2096, *SA Hydraulique électricité mécanique HEM*).

En revanche, un préfet a pu, à bon droit, refuser la réalisation d'un étang sur le cours supérieur d'un ruisseau au vu du rapport du Directeur départemental de l'agriculture exprimant un avis défavorable fondé sur les risques du projet en matière de sécurité, sur la diminution du débit du ruisseau en raison de l'évaporation, sur les conséquences nuisibles à la reproduction et au développement des truites sauvages en raison de l'élévation de la température, sur la diminution de la teneur en oxygène et sur l'altération du cours d'eau par l'entraînement des vases (CE, 30 déc. 1998, no 163587, *Ministre de l'Environnement c/ Pargon*).

De même, un refus d'autorisation de création de plan d'eau a été jugé légal en ce qu'il était fondé sur les effets néfastes qu'aurait sa réalisation en raison de sa situation sur un cours d'eau de 1^{re} catégorie piscicole et des effets à cumuler avec ceux des plans d'eau déjà existants (TA Bordeaux, 10 juin 1999, no 9701911, *M. Bercheny c/ Préfet de la Dordogne*).

De même, est fondé le rejet en l'état d'une demande d'autorisation de création d'un canal privé intégré à un projet de port, dès lors que l'étude relative aux impacts du projet ne comportait aucune étude sur les conséquences du percement du canal litigieux sur le milieu marin, avec lequel il communique directement, en raison notamment de l'augmentation du passage des plaisanciers et des risques de pollution accidentelle (TA Poitiers, 9 juill. 1998, no 97496).

3 - PROCEDURE EVENTUELLE DE DECLARATION D'INTERET GENERAL

En fonction des travaux à effectuer sur le cours d'eau de la Normandelière, notamment en cas de déviation de ce cours d'eau ou de canalisation comme cela semble envisagé par l'étude de l'entreprise SOGREA, une procédure au titre de l'article L 211-7 du code de l'environnement de déclaration d'intérêt général pourrait être entreprise dans l'hypothèse où la Ville de Brétignolles-sur-Mer aurait à intervenir sur des propriétés privées.

Aux termes de cet article, « ...les collectivités territoriales ...sont habilitées à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant :

...

2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;

5° La défense contre les inondations et contre la mer... ».

4 - MESURES RELATIVES A LA QUALITE DES EAUX

Outre la prise en compte dans l'étude d'impact et le document d'incidences des conséquences sur la qualité des eaux de la construction et du fonctionnement d'un port de plaisance, les réglementations portant sur la qualité des eaux marines concernent essentiellement des mesures de contrôle sanitaire assurées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Ainsi l'étude d'impact devra impérativement prendre en compte le décret 91-1283 du 19 décembre 1991 relatif aux objectifs de qualité assignés aux cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou étangs et aux eaux de la mer dans les limites territoriales.

La loi littoral impose également, à son article 17, la mise en place d'un dispositif d'assainissement adapté au milieu et à la qualité des effluents pour l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future.

5 - PRISE EN COMPTE DU RISQUE NATUREL RELATIF AUX INONDATIONS

Les risques d'inondation peuvent être appréhendés dans les Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). Ces documents ont pour objet d'édicter des interdictions visant l'occupation ou l'utilisation des sols ainsi que des actions à mettre en oeuvre en vue de la protection des personnes et des biens, selon le zonage retenu qui englobe les berges du cours d'eau.

Les PPRI réglementent les nouvelles constructions dans les zones très exposées. Dans les autres secteurs, ils veillent à ce que les nouvelles constructions n'aggravent pas les phénomènes (facteurs de risques) et ne soient pas vulnérables en cas de catastrophe naturelle.

EN L'ESPECE, il n'existe aucun PPRI.

Un Dossier Départemental des Risques Majeurs a toutefois été réalisé en 1995 afin de sensibiliser les collectivités de Vendée et leur population sur les risques majeurs naturels et technologiques. En vertu du tableau récapitulatif de la page 52 de ce document, la Commune de Brétignolles-sur-Mer est soumise à un risque de niveau 3 (aléa sans enjeu humain) pour les inondations terrestres et à un risque de niveau 2 (risque dans lequel l'enjeu humain n'est pas encore clairement défini) pour l'érosion littorale.

Ce document ne contient que des recommandations sur le comportement à adopter face à ces risques majeurs.

Aussi, rien ne s'oppose a priori à l'implantation du projet dans la zone concernée. Toutefois, la société SOGREAH ayant relevé l'existence d'une zone de débordement de la rivière de la Normandelière, il conviendra, comme cela est préconisé par ce bureau d'études, de préserver cette zone des aménagements afin de ne pas risquer d'aggraver les inondations.

CHAPITRE VI : CONTRAINTES RELATIVES A LA DOMANIALITE PUBLIQUE ET A LA DELIMITATION DU PERIMETRE DU PORT PROJETE

Le périmètre d'aménagement portuaire doit faire l'objet d'une délimitation qui s'opère du côté de la mer et du côté de la terre. Conformément à l'article R. 611-1 du code des ports maritimes, cette délimitation est obligatoire et doit être effectuée selon les termes de l'article R. 611-1 « *par l'autorité compétente pour l'administration du port* ».

Ainsi, lorsqu'il s'agit d'un port de plaisance, il revient à la commune d'en fixer les limites administratives. En l'absence de SMVM, c'est le Préfet qui validera la délimitation de ce port en autorisant sa création.

Cependant, ce même article interdit les empiétements des installations portuaires sur le domaine public maritime de l'État si celui-ci n'a pas été mis à la disposition de la collectivité compétente.

Ainsi, la création d'un port de plaisance suppose que la collectivité gestionnaire ait la gestion de l'ensemble de terrain du domaine public maritime de l'Etat servant d'emprise au port, si tel n'est pas le cas, une procédure de transfert de gestion est nécessaire (1). De plus, le périmètre du port fera entièrement partie du domaine public portuaire, ce qui limite les activités, constructions et ouvrages pouvant être implantés dans ce périmètre (2).

1 – LE TRANSFERT DE GESTION

Un transfert de gestion est obligatoire préalablement à toute création ou extension de port existant, conformément aux articles L. 35 et R. 58 du Code du domaine de l'État.

La procédure du transfert de gestion est utilisée pour affecter à une collectivité locale un bien faisant partie du domaine public de l'Etat.

En vertu de ces dispositions, le transfert de gestion des immeubles dépendants du domaine public dont la destination est modifiée, est autorisé par le Préfet après avis du directeur départemental des impôts chargé du domaine. Il ne vaut pas transfert de propriété.

Ce transfert de gestion ne vaut pas autorisation d'effectuer des travaux sur le domaine public (CE, 8 avr. 1994, *Département de Charente-Maritime*, req. n°95306). Ainsi dans le cadre de la procédure de création d'un port de plaisance, le transfert de gestion doit, d'après le jugement d'un Tribunal administratif, intervenir après que le préfet a autorisé la construction du port (TA Nice, 7 avr. 1988, *Assoc. pour la défense de l'environnement et de la qualité de la vie de Golfe-Juan-Vallauris*, Rev. jur. env. 1988, p. 485).

EN L'ESPECE, le chenal d'accès au port sera situé sur le domaine public maritime naturel de l'Etat, les terrains d'emprise de ce chenal devront donc être affectés au domaine public portuaire et transférés à la Commune de Brétignolles-sur-Mer.

2 – DELIMITATION DU PORT ET ACTIVITES AUTORISEES DANS LE PERIMETRE DU PORT

La délimitation d'un port de plaisance doit obligatoirement comprendre les bassins et plans d'eau mais également « *une bande bord à quai, reliée à la voirie publique, d'une largeur suffisante pour la circulation et l'exploitation des installations, avant d'être mis en communication avec la mer ou avec les bassins portuaires existants* ». Cette obligation qui résulte des termes de l'article 22 de la loi littoral a pour objet d'éviter l'implantation des marinas autour des ports.

Ainsi, un port de plaisance doit avoir un périmètre minimal.

Aucune disposition ne concerne en revanche expressément le périmètre maximal du port. Ce périmètre semble toutefois délimité en fonction de l'objet des constructions et ouvrages qui pourraient être implantés dans le port.

En effet, aux termes de l'article R.631-2 « *il ne peut être établi, sur les dépendances du domaine public mentionné à l'article R. 631-1, que des ouvrages, bâtiments ou équipements ayant un rapport avec l'exploitation du port ou de nature à contribuer à l'animation et au développement de celui-ci* ».

Ainsi, en principe, un programme immobilier privé n'est pas possible sur les dépendances du domaine public portuaire.

Le Tribunal administratif de Nice a ainsi jugé illégale la création d'une thalassothérapie sur les dépendances d'un port de plaisance (*TA Nice, 27 mars 1986, Préfet des Pyrénées-Orientales c/ Cne de St-Cyprien*).

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a jugé que la construction d'un bâtiment comportant onze locaux commerciaux, quatre garages à bateaux et six logements constituait une construction qui « *ne pouvait être regardée comme correspondant à une utilisation des sols nécessaire à l'activité portuaire* » (CE, 20 juin 1990, *Coopérative maritime Bidassoa et autres c/ M. Haramboure, req. n° 1000031*).

Au contraire, dans une décision très controversée, le Conseil d'Etat a rejeté une demande visant à obtenir le sursis à exécution de permis de construire dans l'emprise du port de Saint-Quay-Portrieux dans les Côtes-d'Armor (CE, 14 juin 1991, *Groupeement pour l'Etude et la Protection de la nature en Baie de Saint-Brieuc, req. n° 107276, 116445, 118247 et 118248, concl. Denis Linton*). Les permis de construire litigieux concernaient la construction d'un hôtel et de locaux commerciaux de 3 516 m², de surfaces commerciales et de service de 3 213 m² et également de bâtiments à vocation commerciale de 2 493 m². Le Conseil d'Etat ne s'est toutefois pas prononcé dans cette affaire sur la relation de ces constructions et ouvrages avec les activités d'un port, mais s'est étonnamment fondé sur l'indépendance des législations pour justifier sa décision.

Par conséquent, en l'état de la jurisprudence, il semble préférable de limiter les activités économiques sur un port. Une multiplication des bars et restaurants serait contestable.

En tout état de cause, les constructions qui seront effectuées sur le domaine public portuaire doivent nécessairement être autorisées au titre de la législation sur la domanialité publique.

Il est intéressant de faire état d'une évolution récente de la réglementation sur la domanialité publique des ports.

En effet, depuis le décret n° 2003-1054 du 30 octobre 2003 pris pour application de l'article L.34-8.1 du Code du domaine de l'État et modifiant sa partie réglementaire, les titulaires actuels (ou les candidats) d'un titre d'occupation du domaine public de l'État compris dans les limites administratives d'un port relevant de la compétence d'une commune, peuvent demander que leur titre soit déclaré constitutif de droit réel sur le domaine public de l'État. Ce titre d'occupation sera alors délivré par le maire après consultation du préfet (C. dom. Ét., art. R. 57-14).

De plus, il convient de préciser que **le projet de port devra obligatoirement obtenir l'assentiment du préfet maritime.**

En effet, aux termes de l'article R. 152-1 du code du domaine de l'Etat, « *L'assentiment du préfet maritime (...) doit être demandé pour les autorisations relatives à la formation d'établissement de quelque nature que ce soit sur la mer et sur ses rivages.* »

L'absence de réponse dans un délai de deux mois vaut accord.

CHAPITRE VII : CONTRAINTES LIEES A LA PROCEDURE RESULTANT DU CODE DES PORTS MARITIMES ET OBLIGATIONS DE CONSULTATIONS

La procédure de création d'un port de plaisance, résultant de l'article R. 611-2 du Code des ports maritimes, prévoit une instruction de type identique à celle aménagée pour les ports maritimes dans leur ensemble.

Conformément à l'article R 611-2 du Code des Ports Maritimes :

« Les avant-projets de travaux de construction, d'extension et de modernisation des infrastructures des ports départementaux et communaux sont soumis, avant décision de la collectivité compétente, à une instruction comportant les mêmes formalités que celles prévues à l'article R. 122-4. ».

L'article R 122-4 du Code des Ports Maritimes régleme la procédure d'instruction.

L'instruction se déroule en quatre temps :

- élaboration d'une étude d'impact,
- consultations d'organismes,
- Instruction mixte ou concertation entre l'Etat et les collectivités,
- enquête publique.

Conformément à l'article R 614-1 du Code des Ports Maritimes, c'est le Maire de Brétignolles-sur-Mer qui est compétent pour procéder à l'Instruction du projet de création. Il pourra toutefois, grâce à la conclusion d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, mandater une personne qui sera chargée de la bonne marche de la procédure et également de la rédaction des différents documents nécessaires à celle-ci.

Ces procédures supposent également la consultation de nombreuses autorités (Grande Commission Nautique, chambre de commerce et d'industrie, collectivités et services locaux intéressés, etc) sur la base d'un dossier complet du projet transmis **simultanément à chacune d'entre elles**.

Les autorités consultées doivent rendre leurs avis dans un **délai de deux mois** à compter du jour où ils y sont invités. L'absence de réponse dans ce délai vaut avis favorable.

A défaut de précision à l'article L 122-4 du code des Ports maritimes, tous ces avis sont consultatifs et destinés à éclairer la décision finale du Préfet.

Il en va ainsi par exemple de la consultation de la Grande Commission Nautique.

La Grande Commission Nautique doit être consultée lors de l'instruction relative aux travaux de création, d'extension et de modernisation des ports départementaux et communaux. Les modalités de consultation de la Commission Nautique sont définies au Décret n° 86-606 du 14 mars 1986 relatif aux commissions nautiques.

Les grandes commissions nautiques ne s'opposent pratiquement jamais aux travaux pour lesquels elles sont consultées.

Ainsi en trois ans et sur 21 avis, seul un avis défavorable a été rendu. Il concernait des travaux sur une passerelle de halage de la galiote de Port-Joinville refusés afin de conserver une bonne qualité de maintien à quai des navires dans le port.

Le plus souvent, leurs avis favorables sont assortis de nombreuses recommandations.

Par exemple, à propos d'un projet portant sur la création d'un nouveau port de plaisance, dans l'Anse de la Chambrette, à Le Verdon-sur-Mer (11 septembre 2002), la Grande Commission Nautique demandait à ce que les conditions dans lesquelles les rejets de dragage sont effectués prennent en compte le courant effectif et non seulement les horaires définis en fonction de la marée ou encore demandait que le balisage d'extrémité extérieure du chenal soit supprimé.

La Commission se prononce sur les dangers potentiels de l'installation.

Ainsi, dans l'arrêt un du 17 mai 1995 de la Cour administrative d'appel de Nantes, le juge se fonde sur l'avis de la commission nautique locale, qui avait constaté qu'en raison de l'étroitesse du chenal et de l'existence de courants forts, l'implantation d'un ponton et d'une passerelle installés par un particulier à l'extrémité du grand môle du port de Saint-Gilles-Croix-de-Vie présentait un danger, pour retenir l'urgence de libérer l'emplacement du domaine public portuaire occupé (CAA Nantes, 17 mai 1995, *M. LEBEAUD*, N° 94NT01035).

Ce n'est qu'au terme de l'instruction que le Conseil Municipal de Brétignolles-sur-Mer se prononcera pour prendre en compte les avis et proportions éventuelles obtenues au cours de l'instruction. Par délibération, il adoptera le projet, modifié le cas échéant, et le soumettra au Préfet pour qu'il décide de la création ou non de ce port.

EN CONCLUSION ET EN RESUME :

En l'absence de schéma de mise en valeur de la mer, la Ville de Brétignolles-sur-Mer est chargée de l'instruction de l'ensemble de la procédure de création du port de plaisance projeté. Elle n'aura pas, en revanche, la maîtrise de la décision finale de création de ce port qui revient à l'Etat seul.

Cette instruction est primordiale car c'est sur la base des études imposées et des avis émis lors de la procédure par les nombreuses autorités et institutions, que la Ville de Brétignolles-sur-Mer décidera, par délibération, de poursuivre la réalisation de ce projet après l'avoir modifié, le cas échéant, pour prendre en compte les avis et les résultats des études effectuées.

C'est ce projet finalisé qui sera soumis à la décision finale du Préfet.

Comme nous l'avons vu tout au long de notre développement, les contraintes à prendre en compte sont nombreuses et d'inégale importance.

→ Certaines sont objectives et imposent un comportement déterminé de la Ville dans l'élaboration de ce projet.

Il en va ainsi par exemple de l'obligation de réviser le POS/PLU mais également de toutes les obligations procédurales définies par le code des ports maritimes ou celles qui s'ajoutent à ces dernières, en raison de l'impact prévisible du projet sur l'environnement.

Ainsi par exemple, la création d'un port de plaisance impose l'obtention d'autorisations particulières de certaines autorités (police de l'eau, mais également assentiment du préfet maritime), elle suppose également que des études spécifiques soient effectuées en vue notamment d'apprécier l'impact du projet sur l'environnement et en particulier sur les milieux aquatiques les plus divers (eaux maritimes, eaux de surface ou encore eaux souterraines) mais également sur la sécurité des personnes (usagers ou non du port) et des biens.

Toutes ces contraintes sont essentiellement procédurales. C'est pourquoi, dès lors que la Ville de Brétignolles-sur-Mer respectera les différentes étapes de la réglementation, cela ne devrait pas avoir de conséquence sur la faisabilité du projet ; sauf bien entendu à ce que les autorisations nécessaires ne soient pas obtenues ou que tout ou certains des avis consultatifs, rendus par les autorités compétentes soient défavorables et influencent la décision du Préfet. Ce dernier a, en effet, un pouvoir discrétionnaire pour décider de la création du port de plaisance projeté.

Ce pouvoir n'est toutefois pas arbitraire et la décision du Préfet devra impérativement être motivée et justifiée par les résultats de l'instruction. A défaut, le juge pourrait la sanctionner pour erreur manifeste d'appréciation.

- Les seules contraintes objectives susceptibles d'avoir des effets directs sur la procédure de création d'un port de plaisance en raison de son implantation sont celles qui délimitent un espace de protection précis dans lequel l'utilisation des sols et l'implantation de certaines activités sont réglementées et peuvent être interdites.

Ces outils de protection, très nombreux, concernent principalement la préservation de la nature mais également, la protection du patrimoine de la commune ou la sécurité des personnes (notamment contre les inondations par exemple).

En l'espèce, après une étude exhaustive des régimes de protection applicables à la zone, et sous réserve de la réponse des services de la DIREN des Pays de la Loire consultée sur cette question, il est apparu que le seul périmètre de protection délimité sur le terrain d'assiette d'une petite partie du projet est celui d'une ZNIEFF de type II. Or, cet inventaire n'a pas en lui-même de valeur juridique même s'il apparaît comme un outil d'information sur les qualités environnementales du terrain d'assiette. Il ne peut ainsi à lui seul, en principe, obérer la faisabilité du projet.

Il convient toutefois de rappeler que l'étude a démontré que le projet est situé à proximité de sites environnementaux protégés d'importance, tels que deux sites Natura 2000, des sites appartenant au Conservatoire du Littoral ou encore des espaces classés en espaces remarquables. S'il est vrai que la proximité de tels espaces naturels, n'a pas elle non plus de conséquence directe sur la faisabilité du projet ou sur la procédure de création du port - à l'exception des sites Natura 2000 qui obligent des études particulières permettant d'en mesurer les impacts caractéristiques - il est important de préciser, dans l'hypothèse où la création du port aurait des effets perturbateurs non négligeables sur la protection de ces espaces, que la DIREN (dont l'avis consultatif revêt une importance considérable dans cette procédure car il est très souvent suivi par le Préfet) mais également le Préfet ou le juge, le cas échéant, pourraient s'opposer à sa création sur ce seul motif.

En principe toutefois, les résultats de l'étude d'impact devraient permettre de présager de la décision finale des autorités concernées. Ce document est en effet l'élément central de l'instruction, elle devra être très précise et complète. L'insuffisance d'une étude d'impact est en effet très souvent sanctionnée par la jurisprudence.

- Deux réglementations méritent une attention particulière.

Il s'agit d'une part, du régime de protection des espèces végétales protégées et d'autre part, de celui des sites archéologiques d'importance.

Certaines espèces végétales rares et menacées ou en voie d'extinction bénéficient en effet d'un régime de protection dit intégral, qui interdit leur destruction mais également toute altération ou dégradation de leur milieu.

Par conséquent, dans l'hypothèse où certaines espèces protégées seraient recensées sur le terrain d'assiette, ce qui semble être le cas en l'espèce, aucune d'entre elles ne pourra être détruite. Une telle interdiction hypothèquerait donc la faisabilité du projet. Il sera toutefois possible de demander une autorisation préfectorale pour déplacer ces espèces à condition de justifier cette demande par des « *fins scientifiques* ».

Si cette exigence est particulièrement restrictive dans le texte, en pratique, il apparaît que les préfets sont assez conciliants, en fonction de l'importance du projet, à condition que le demandeur se soit rapproché d'un organisme scientifique afin d'établir un plan de protection de l'espèce concernée. Des précisions complémentaires pourront être obtenues auprès de Monsieur LEBOSSÉ, chargé des Inventaires - Espèces protégées auprès des services de la DIREN des Pays de la Loire.

L'autre contrainte, non négligeable mais simplement hypothétique à ce stade de la procédure, concerne la protection des sites archéologiques.

En effet, six sites archéologiques remarquables ont été découverts sur le territoire de la ville de Brétignolles-sur-Mer. Dans l'hypothèse où des fouilles archéologiques devaient être effectuées et que des sites caractéristiques étaient découverts, le Préfet de Région pourrait, pour les protéger, interdire la réalisation du projet.

➔ D'autres contraintes sont en revanche plus subjectives car leurs effets potentiels résultent d'un processus de qualification. Or, une interprétation plus restrictive du Préfet ou encore du juge, en cas de contentieux, ne peut être écartée.

Ces contraintes sont issues de la loi littoral. Elles ont été codifiées dans le code de l'urbanisme.

Il s'agit non seulement de la protection des espaces remarquables, mais également de l'obligation d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Les espaces remarquables sont ceux définis à l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme. Lorsqu'ils sont qualifiés ainsi dans les documents d'urbanisme ou par le juge administratif en cas de contentieux, ces espaces font l'objet d'une quasi inconstructibilité. Seuls des aménagements légers y sont admis, ce qui exclut bien entendu la création d'un port de plaisance.

Pour bénéficier de cette protection, il faut que les parcelles concernées figurent dans la liste des espaces et milieux susceptibles de faire l'objet d'une protection particulière (article R 146-6 du Code de l'urbanisme) mais également qu'elles répondent à certaines exigences de fond, c'est-à-dire :

- soit qu'elles constituent un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral,
- soit qu'elles sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques,
- soit qu'elles présentent un intérêt écologique.

En l'espèce, de nombreux éléments laissent à penser que les espaces concernés par le projet (dune, plage, zone humide, estran, rochers) pourraient ne pas être qualifiés d'espaces remarquables.

Toutefois, des études complémentaires sont indispensables afin de confirmer cette première appréciation.

Un inventaire floristique et faunistique permettra seul, en effet, de rendre compte de l'intérêt écologique de la zone concernée. De plus, des études relatives à l'impact d'un tel équipement sur la migration du sable et sur la qualité des eaux devraient également être entreprises afin de mesurer l'influence de cet équipement sur l'équilibre biologique de la zone du projet mais également des milieux environnants et tout particulièrement de la plage des Dunes et de son cordon dunaire.

En tout état de cause, en cas de contentieux, le juge sera seul en mesure de trancher sur le caractère remarquable ou non de la zone d'implantation du port, une position plus protectrice que celle à laquelle nous aboutissons ne peut malheureusement être écartée.

Il convient également de préciser que l'extension de l'urbanisation résultant de la création du port de plaisance doit demeurer limitée, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être disproportionnée. En cas de contentieux en effet, si le juge considère que ce projet aboutit à une extension trop importante de la zone, il peut décider d'annuler les décisions qui autoriseraient son implantation.

Si une telle interprétation ne ressort pas a priori des plans qui nous ont été transmis, il conviendra de limiter les emprises des commerces et activités dans le port aux seules activités strictement liées à ce dernier et accessoires à son fonctionnement, conformément aux dispositions du code des ports maritimes.

Par conséquent :

Les réglementations ne présentant pas de difficultés particulières ou qui, présentent des obstacles plus substantiels, n'empêchant pas la réalisation du projet suivant certaines conditions sont les suivantes :

- Les dispositions du code de l'urbanisme et notamment celles issues de la loi littoral codifiées à l'article L.146-4 du code de l'urbanisme à condition qu'une révision du POS/PLU soit effectuée pour modifier le zonage et que l'ouverture à l'urbanisation des espaces proches du rivage soit justifiée dans ce document et de préférence autorisée par le Préfet après avis de la commission des sites conformément à l'article L.146-4 II du code de l'urbanisme.

- Les contraintes issues du code de l'environnement portant sur les différents outils de protection de la nature recensés sur la zone d'implantation du projet ou à proximité de cette dernière (ZNIEFF, ZICO, Site Natura 2000, sites classés ou inscrits). En effet, aucune des mesures de protection applicables en l'espèce n'a directement pour effet d'interdire la réalisation du projet à condition que l'ensemble des impacts sur la nature et l'environnement soit appréhendé dans l'étude d'impact et que des mesures compensatoires soient envisagées dans ce document afin de les minimiser.
- Les dispositions du code de l'environnement concernant les milieux aquatiques imposent quant à elles que l'impact du projet sur les ressources en eaux et sur la qualité des eaux souterraines et de surface fasse l'objet d'une appréciation particulière dans l'étude d'impact. Cette étude d'impact est primordiale car c'est sur la base de ce document que se prononcera le préfet pour autoriser l'opération au titre de la police de l'eau. A défaut d'autorisation, le projet ne pourra se réaliser.
- Les contraintes imposant la participation du public à l'élaboration du projet n'ont pas de conséquence directe sur la faisabilité de ce projet à condition que la procédure soit respectée. En cas d'avis négatif du commissaire enquêteur, cet avis pourrait influencer sur la décision du préfet d'autoriser la réalisation du port. De plus, il pourrait justifier, en cas de contentieux, la suspension de la décision autorisant la réalisation de l'opération.

Les contraintes les plus importantes sont les suivantes :

- Dans l'hypothèse où des espèces végétales protégées, dont la liste est donnée en annexe, devaient être déplacées et que la Ville de Brétignolles-sur-Mer n'obtenait pas d'autorisation de déplacement, il pourra être nécessaire de repenser le projet et ses caractéristiques essentielles en profondeur ;
- Si des études faunistiques et floristiques complémentaires font état d'une réelle diversité biologique de la zone d'emprise du projet ayant pour effet de qualifier certains espaces mentionnés à l'article R.146-1 du code de l'urbanisme d'espaces remarquables au sens de l'article L.146-6 de ce même code, il ne sera pas possible de réaliser le projet car seuls des aménagements légers sont autorisés sur ces espaces ;
- La découverte de vestiges archéologiques peut, elle aussi, obérer la réalisation du projet (réglementation concernée : loi archéologie préventive)
- Le projet ne pourra pas non plus se réaliser dans l'hypothèse où, pour des raisons de sécurité, il ne recueillerait pas l'assentiment du préfet maritime (article R.152-1 du code du domaine de l'Etat) dont la décision le plus souvent suit l'avis de la Commission nautique.
- Une attention particulière doit enfin être apportée à la déclaration d'utilité publique du projet qui sera nécessaire en tout état de cause en raison de l'atteinte au caractère naturel du rivage (article L 312-6 du code de l'environnement) mais également, le cas échéant, pour l'acquisition forcée de propriétés privées nécessaires à la réalisation du projet. Il sera en outre nécessaire de comparer les avantages et inconvénients de l'opération mais également de prévoir les mesures compensatoires destinées à minimiser ces atteintes.

**ANNEXE 1 : LISTE DES ESPECES VEGETALES PROTEGEES DANS LA
REGION DES PAYS DE LA LOIRE**

ANNEXE 2 : SITES NATURA 2000 SITUES A PROXIMITE DU PROJET

**ANNEXE 3 : INVENTAIRES FLORISTIQUES ET FAUNISTIQUES DE LA
ZONE CONCERNEE PAR LE PROJET (ZICO ET ZNIEFF)**